Minouche Shafik

Lo que nos debemos unos a otros

Un nuevo contrato social

PAIDÓS Estado y Sociedad

Índice

Sinopsis

El contrato social lo conforma todo: nuestras instituciones políticas, nuestros sistemas jurídico-legales y nuestras condiciones materiales, pero también la organización de la familia y la comunidad, nuestro bienestar, nuestras relaciones y nuestras perspectivas vitales. Hoy, sin embargo, ese contrato social sufre un grave y generalizado deterioro.

Los actuales y vertiginosos cambios en los ámbitos de la tecnología, la demografía y el clima reconfigurarán nuestro mundo de un modo que muchos todavía no alcanzamos a vislumbrar. En este trascendental estudio, Minouche Shafik, directora de la London School of Economics, basándose en datos y pruebas recogidos de todo el mundo, identifica los principios clave que todas las sociedades deberán adoptar para hacer frente a los desafíos del siglo venidero, con profundas implicaciones en lo que a la igualdad de género, la educación, la atención sanitaria, el papel de la empresa privada y el futuro del trabajo respecta.

¿Cómo deberían compartirse los riesgos y los recursos en una sociedad, y cómo debería equilibrarse la responsabilidad individual con la colectiva? Libro de brillante lucidez y fácil lectura, *Lo que nos debemos unos a otros* ofrece nuevas respuestas a esas preguntas inmemoriales y prepara al lector para entender y desempeñar su papel en la urgente y necesaria transformación que nos aguarda.

LO QUE NOS DEBEMOS UNOS A OTROS

Un nuevo contrato social

Minouche Shafik



Para Adam, Hanna, Hans-Silas, Maissa, Nora, Olivia y Raffael

Prefacio

«Todo se desmorona; el centro cede [...]. ¿Acaso nos aguarda alguna revelación?»

Esto escribió W. B. Yeats a raíz de los horrores de la Primera Guerra Mundial y cuando su esposa embarazada yacía gravemente enferma por la pandemia de gripe de 1918-1919. En su fórmula original inglesa, la expresión «todo se desmorona» *(«things fall apart»)* se citó con mayor frecuencia en 2016 que en ningún otro año anterior. [1] En el poema de Yeats se palpa una sensación de presagio, de un momento en el que el cambio parece inevitable. En los últimos años hemos sido testigos de las consecuencias económicas de la crisis financiera de 2008, de la división creciente en el panorama político, de la intensificación de las reivindicaciones ecologistas y de la pandemia de la COVID-19. Los periodos de gran inestabilidad pueden acarrear un reordenamiento radical de nuestras sociedades. La forma que tome esa reorganización dependerá de las instituciones que estén implantadas, de los dirigentes que estén en el poder y de las ideas predominantes en ese momento. [2]

A lo largo de estos años, he visto cómo muchos de los supuestos y, cada vez más, las instituciones y las normas que configuraban mi mundo se desmoronaban. Pasé veinticinco años trabajando en el campo del desarrollo internacional y fui testigo de primera mano de cómo la campaña para «hacer que la pobreza pasara a la historia» dio como resultado inmensas mejoras en la vida diaria de muchas personas. A los humanos nunca nos había ido tan bien en ese terreno. Y, sin embargo, en muchas partes del

mundo, la ciudadanía está decepcionada y eso se ha evidenciado y manifestado en el terreno de la política y en el discurso mediático y público en general. Los crecientes niveles de indignación y preocupación se relacionan con una mayor sensación de inseguridad en las personas y también con la sensación de carecer de los medios o el poder necesarios para definir su futuro. Paralelamente, declina el apoyo al sistema de cooperación internacional presente desde el periodo de posguerra —y en el que yo he desarrollado buena parte de mi carrera profesional— y, en cambio, el nacionalismo y el proteccionismo pasan a un primer plano.

La pandemia mundial de 2020 puso todo esto de marcado relieve. Dejó al descubierto los riesgos a los que están expuestas las personas pobres, las que viven una situación laboral precaria y las que carecen de acceso a la sanidad. Reveló las interdependencias que nos vinculan unos a otros al hacer manifiesto que muchos «trabajadores esenciales» sin los que nuestras sociedades no podrían funcionar eran los peor pagados, o que podríamos sobrevivir sin banqueros ni abogados, pero que los tenderos, los enfermeros y los vigilantes de seguridad tienen un valor inestimable para todos nosotros. La pandemia sacó a relucir lo mucho que dependemos los unos de los otros para nuestra supervivencia, pero también para comportarnos de un modo socialmente responsable.

Los momentos críticos son también momentos de oportunidades. Algunas crisis se saldan con decisiones que cambian la sociedad a mejor: tal fue el caso de las medidas del New Deal, introducidas para contrarrestar los efectos de la Gran Depresión, o el del ordenamiento legal internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial. Otras crisis actúan más bien como un germen de nuevos problemas: así ocurrió con la inadecuada respuesta que se dio a la Primera Guerra Mundial o con la reacción populista suscitada por la crisis financiera de 2008. Todavía está por ver cuál será el impacto de la crisis de la COVID-19. Que desemboque en mejoras o no lo haga dependerá de cuáles sean las ideas alternativas disponibles y de cómo

evolucione la política para decantarse por unas u otras.[3] Tras mucho leer, escuchar, pensar y conversar, he llegado a la conclusión de que el concepto de contrato social —las políticas y normas que rigen cómo convivimos en sociedad— es un constructo muy útil para comprender y definir las soluciones alternativas posibles a los desafíos a los que nos enfrentamos.

Muchas de las ideas que, a lo largo de los años, han ido conformando la manera de concebir los contratos sociales en todo el mundo se forjaron en la London School of Economics and Political Science (LSE), donde actualmente ejerzo el cargo de directora. Asociada a ella hay una larga tradición de estudio de la relación entre la economía y la sociedad, iniciada por los fundadores de la Sociedad Fabiana (y de la propia LSE), Beatrice y Sidney Webb. Beatrice dedicó años a recopilar datos en las zonas más pobres de Londres y a observar de primera mano los efectos de las carencias. Siendo ya miembro de la Comisión Real de 1909 sobre las Leyes de Pobreza (Poor Laws) inglesas, redactó el informe de la opinión de la minoría discrepante, que rechazaba la crudeza del sistema de asilos para personas pobres entonces vigente y el enfoque fragmentado con el que se trataba en Gran Bretaña la cuestión de la ayuda a quienes estaban en situación de pobreza. En dicho documento, sostenía que un nuevo contrato social para el Reino Unido serviría para «garantizar un mínimo nacional de vida civilizada [...] abierta a todos por igual, de ambos sexos y de todas las clases, y por tal mínimo entendemos nutrición y educación adecuadas para los niños y jóvenes, un salario suficiente cuando se esté en edad y disposición de trabajar, tratamiento sanitario cuando se esté enfermo, y un mínimo sustento vital asegurado por incapacidad o jubilación».[4] Más de cien años después, esa sigue siendo una aspiración todavía por cumplir en la mayoría de los países del planeta.

Sus argumentos se reflejarían unos años más tarde en el muy influyente informe firmado por William Beveridge (director de la LSE entre 1919 y 1937) en el que se diseñó el moderno Estado del bienestar británico

incluyendo elementos como el Servicio Nacional de Salud y un enfoque integral de los ingresos mínimos, el seguro por desempleo y las pensiones. El Informe Beveridge (1942) fue revolucionario y de él se vendieron más ejemplares que de ningún otro documento gubernamental hasta entonces: la gente hacía cola para comprar el suyo a fin de entender bien aquel fundamental reordenamiento de los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos en el Reino Unido. Gran parte de su puesta en práctica se produjo bajo el mandato del primer ministro Clement Atlee, quien, en su día, había sido profesor en la LSE. Atlee ganó las elecciones gracias, entre otros factores, a su respaldo de las propuestas incluidas en el Informe Beveridge. Aunque el foco de atención de los Webb y de Beveridge era el Reino Unido, sus ideas tuvieron un enorme impacto en toda Europa y en gran parte del mundo poscolonial y, en especial, en India, Pakistán, Asia oriental, África y Oriente Próximo y Medio. [5]

La LSE también estuvo en el núcleo del siguiente gran reordenamiento de las sociedades, puesto en marcha cuando Friedrich Hayek, un por entonces reciente expatriado vienés, profesor en la escuela y futuro nobel, publicó *Camino de servidumbre* (1944). Hayek entendía que el Estado intervencionista propugnado por Beveridge acabaría conduciendo a la sociedad por la senda del totalitarismo, y sentó entonces las bases del liberalismo económico clásico, con su énfasis característico en la libertad individual y la eficiencia de los mercados. Hayek dejó la LSE en 1950 para enseñar en la Universidad de Chicago, donde sus ideas influirían en Milton Friedman y servirían de fundamento para lo que posteriormente se conocería como la Escuela de Chicago, dedicada al liberalismo y a la economía del libre mercado. Tanto Margaret Thatcher como Ronald Reagan atribuyeron a Hayek (y al énfasis de este en el individualismo y la libertad de los mercados) sus propias filosofías políticas particulares. [6] Hayek tuvo también una influencia inmensa en la Europa Central y del Este, donde sus

libros fueron lectura frecuente de los disidentes que contribuyeron a la caída de la Unión Soviética.

La posterior tercera vía fue un intento de definir una alternativa al Estado intervencionista de los fabianos y al liberalismo de libre mercado de Hayek. Muchas de las ideas sobre cómo usar los mercados para alcanzar unos objetivos más igualitarios nacieron en la LSE, y uno de sus directores, Anthony Giddens (en el cargo entre 1997 y 2003), fue el autor del texto seminal de esa corriente: *La tercera vía* (1998).[7] Estas tesis fueron adoptadas por políticos socialdemócratas de todo el mundo: desde Bill Clinton en Estados Unidos a Tony Blair en el Reino Unido, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Gerhard Shröder en Alemania, Thabo Mbeki en Sudáfrica y muchos otros. La Gran Recesión de 2008 marcó el desmoronamiento definitivo del apoyo a la tercera vía, que perdió credibilidad a raíz de la crisis financiera: en todo el mundo, un número cada vez mayor de dirigentes centristas fueron cediendo sus puestos a otros de corte populista.

Así que aquí estamos otra vez, necesitados de un nuevo paradigma. Una serie de profundos cambios en la tecnología y la demografía están planteando un serio desafío a las viejas estructuras. La crisis climática, la pandemia mundial y sus inevitables consecuencias económicas han puesto de manifiesto hasta qué punto nuestro contrato social vigente ya no funciona. Este libro representa un intento de comprender mejor las causas subyacentes de esos desafíos y, lo que es más importante, de presentar una perspectiva alternativa sobre cómo podría ser un contrato social apto para el siglo XXI. No se trata de un plan de acción concreto y completo, pero espero que contribuya —aunque sea de forma modesta— a fomentar el debate y a proporcionar un rumbo hacia el que orientar las políticas futuras.

He querido abarcar mucho en este libro y cubrir gran cantidad de temas desde una perspectiva global, y habrá lectores que encuentren excepciones a muchos de los argumentos que aquí expongo. Me baso en gran medida en

investigaciones académicas publicadas en revistas con sistema de revisión por pares, así como en metaanálisis (conclusiones extraídas de resúmenes de, en según qué casos, hasta cientos de estudios e investigaciones). Las fuentes de la mayoría de este material técnico se mencionan en en el apartado Notas al final del libro. Soy una firme creyente en la evidencia científica, en el valor del conocimiento experto y en la importancia del debate riguroso, pero también expreso mis propias valoraciones de lo que esta literatura especializada nos enseña sobre las soluciones que los diferentes países han tratado de dar al interrogante de qué nos debemos los unos a los otros en la sociedad.

Como no puede ser de otro modo, dichas valoraciones obedecen en buena medida a mis experiencias personales en los terrenos de la familia, el trabajo y la influencia de la sociedad y del Estado. Mi interés por la economía nació del deseo de entender mejor la arquitectura de las oportunidades en la sociedad. De niña, iba de visita al pueblo de mi familia materna en Egipto y veía allí a otras niñas como yo que no podían ir al colegio, que trabajaban duro en el campo y que no tenían apenas libertad para decidir con quién se casarían ni cuántos hijos tendrían. Me parecía totalmente aleatorio e injusto que yo contara con oportunidades que se les negaban a ellas: bien podría haber estado yo en su lugar, como cualquiera de ellas podría haber estado en el mío. Y hablando de oportunidades, estas cambiaron radicalmente para nosotros cuando el Estado egipcio nacionalizó la mayoría de las tierras y propiedades de mi familia en los años sesenta y tuvimos que emigrar a Estados Unidos, donde mi padre había estudiado.

Para él, que tenía un doctorado en Química y poco más, la educación fue la única vía hacia el éxito. «Pueden quitártelo todo menos tu formación», repetía con frecuencia. Pero las oportunidades educativas de las que dispusimos en el sur estadounidense en el que nos instalamos en plena era de agitación y tensiones por la desegregación racial fueron bastante ambivalentes. Tuve que estudiar en muchos centros educativos distintos

debido a los continuos cambios propiciados por la política del *busing* (consistente en una reordenación del transporte escolar con la que se buscaba promover la diversidad racial del alumnado de las escuelas). En algunos colegios encontré a docentes inspirados; en otros me limité a sobrellevar la situación. Lo que me salvó fueron las bibliotecas locales a las que mi madre me llevaba diligentemente los fines de semana. Tenía carnets de varias de ellas para así maximizar el número de libros que podía sacar cada semana, y pasaba muchas horas en el sofá de casa descubriendo el mundo en los libros.

Tras escalar sucesivos peldaños de calidad educativa, aquella curiosidad por la arquitectura de las oportunidades me condujo hacia una carrera profesional centrada en el campo de la economía y el desarrollo que me llevaría al Banco Mundial, el Departamento (británico) para el Desarrollo Internacional, el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Inglaterra. Me encantan las universidades y he trabajado dieciocho años en ellas, pero he desarrollado la mayor parte de mi trayectoria en las trincheras del diseño y la puesta en marcha de políticas concretas. Quizá lo inusual sea que lo haya hecho en una serie de países tan amplia que van desde algunos de los más pobres del mundo —como Sudán del Sur y Bangladesh— a algunos de los más ricos —como el Reino Unido o la eurozona—. También he colaborado con políticos de todo el espectro ideológico; en el Reino Unido, por ejemplo, fui secretaria permanente en ministerios tanto de un Gobierno laborista como de uno de coalición entre conservadores y liberaldemócratas. Durante mis años en el Banco Mundial y el FMI, trabajé con cientos de políticos de todas las tendencias imaginables. Este libro está impregnado precisamente de esa perspectiva mixta: la de haber sido tanto una profesional de la decisión política como una analista de esta.

Después de veinticinco años trabajando en instituciones económicas internacionales, he podido ver la gran ventaja que se adquiere compartiendo experiencias entre diferentes países. Obviamente, cada nación tiene su

carácter diferencial, sobre todo en cuestiones como el equilibrio entre el individuo y el colectivo en el contrato social. Países como Estados Unidos ponen un mayor énfasis en la libertad individual; en las sociedades asiáticas, tiende a darse prioridad a los intereses colectivos sobre las preferencias individuales. Europa se sitúa en un lugar intermedio y se esfuerza por equilibrar la libertad individual y los intereses colectivos. Pero bajo estas generalizaciones, encontramos numerosas excepciones y ejemplos que pueden enseñarnos a confeccionar soluciones adaptadas a contextos diferentes. Rara es la ocasión en la que hay una única respuesta correcta; lo normal es que la solución pase por un conjunto de opciones, renuncias y compensaciones que entrañen costes y beneficios varios según diferentes juicios de valor.

Además de adoptar un enfoque global y centrado en las soluciones, también he querido imprimir a este libro un sello personal. Para mí, decidir los términos del contrato social no es una actividad abstracta reservada a los tecnócratas y a los analistas de políticas. Las decisiones políticas sobre cómo organizar un sistema educativo, o sobre cómo financiar la sanidad, o qué sucede cuando te quedas sin trabajo tienen consecuencias enormes para todos. Marcan la diferencia entre la vida que yo he podido tener y la que tuvieron aquellas niñas del pueblo en el que nací. Por eso he organizado este libro con arreglo a las etapas de la vida por las que la mayoría de nosotros pasamos: criar a los hijos, ir al colegio, enfermar, encontrar trabajo y envejecer. Lo he hecho con la esperanza de que esta perspectiva haga que estos temas esenciales nos resulten accesibles y nos animen a formarnos opiniones sobre asuntos tan vitales como estos.

1

¿Qué es el contrato social?

La sociedad lo es todo. Muchas personas pasan por la vida convencidas de que nos hacemos a nosotros mismos y de que somos autosuficientes. Algunas pueden agradecer (o culpar) a sus familias la vida que les ha tocado en suerte. Sin embargo, rara vez pensamos en las fuerzas más amplias que determinan nuestros destinos: el país en el que la casualidad ha querido que naciéramos, las actitudes sociales prevalentes en un momento en particular de la historia, las instituciones que gobiernan nuestra economía y nuestra política y el azar de la suerte sin más. Estos factores más generales definen el tipo de sociedad en la que vivimos y son los determinantes más importantes de nuestra experiencia humana.

Consideremos un ejemplo de una vida en la que la sociedad juega un papel muy pequeño. En 2004 pasé un tiempo con una familia en el Amazonas ecuatoriano. Antonia, mi anfitriona, tenía doce hijos, y la mayor estaba a punto de traer al mundo a su primera nieta. Vivían en el confín de la selva, sin carreteras, electricidad, agua corriente ni instalaciones domésticas de saneamiento. Había una escuela, pero a una distancia considerable, por lo que la asistencia a clase de sus hijos era bastante discontinua. Aun así, Antonia era una trabajadora sanitaria comunitaria y tenía acceso por radio a un médico de una localidad próxima que le podía facilitar asesoramiento, tanto a ella como a otros residentes de la zona.

Salvo por ese servicio (concertado por una organización benéfica), ella y su marido tenían que ser autosuficientes en todo lo demás, recolectando comida de la selva y enseñando a sus hijos a sobrevivir en su entorno. En las raras ocasiones en que precisaban de algo que ellos no podían encontrar o fabricar por su cuenta (como una olla para cocinar), se ponían a cribar arena del Amazonas en busca de motas de oro que luego podían cambiar por productos varios en un mercado al que llegaban tras un largo viaje en canoa.

Este podría parecer un ejemplo extremo y remoto, pero sirve para recordarnos lo acostumbrados que estamos a todas las cosas que el hecho de vivir colectivamente en sociedad nos proporciona: infraestructuras, acceso a la educación y la sanidad, y leyes que permiten la existencia de unos mercados en los que podemos ganar unos ingresos y acceder a bienes y servicios. Antonia y su hija prometieron que a la futura recién nacida la llamarían Minouche, lo cual era un gran honor para mí. A menudo me pregunto qué clase de vida estará teniendo esta otra Minouche por el hecho de haber nacido en una sociedad tan diferente.

El modo en que una sociedad se estructura tiene profundas consecuencias para las vidas de sus miembros y la arquitectura de las oportunidades que estos tendrán. Determina no solo sus condiciones materiales de vida, sino también su bienestar, sus relaciones y sus perspectivas de futuro. La estructura de la sociedad está determinada a su vez por instituciones como sus sistemas político y jurídico-legal, la economía o la forma en que se organiza la vida de las familias y las comunidades locales. [1] Todas las sociedades optan por dejar ciertas cosas al criterio de los individuos y por decidir otras de forma colectiva. Las normas y reglas que gobiernan el funcionamiento de esas instituciones comunes es lo que llamaré aquí el «contrato social», que, a mi juicio, es el factor determinante más importante del tipo de vida que vivimos. Dada su importancia y que la mayoría de las personas no pueden irse fácilmente de

sus sociedades sin más, el contrato social requiere del consentimiento de la mayoría y de una periódica renegociación según vayan cambiando las circunstancias.

Vivimos en una época en la que, en muchas sociedades, las personas se sienten decepcionadas con el contrato social y la vida que este les ofrece. Y eso a pesar de los enormes avances en progreso material que el mundo ha registrado a lo largo de los últimos cincuenta años.[2] Según las encuestas, cuatro de cada cinco personas consultadas en Estados Unidos, Europa, China, India y diversos países en desarrollo opinan que «el sistema» no está funcionando en su caso.[3] En muchos países avanzados, la mayoría de las personas han dejado de creer que sus hijos estarán mejor que ellas cuando alcancen la edad que ellas tienen ahora. En el mundo en desarrollo, las aspiraciones en los terrenos educativo, sanitario y laboral suelen ir muy por delante de la capacidad de la sociedad para colmarlas. Y en todo el planeta, los trabajadores están preocupados por la posibilidad de perder sus medios de sustento por falta de cualificación o por el avance de la automatización.

Este desafecto adopta múltiples y diversas formas. En las zonas rurales y las localidades pequeñas, algunos se quejan de la atención y los recursos desproporcionados que reciben las ciudades en detrimento del mundo rural. Las poblaciones autóctonas de algunos países tienen la sensación de que los inmigrantes están cambiando sus sociedades y percibiendo prestaciones sin haber contribuido por ellas. Algunos miembros de razas antaño dominantes están molestos con otras etnias que reclaman igualdad de trato. Algunos hombres se sienten amenazados por las mujeres recién empoderadas y por políticas como las cuotas o los objetivos de paridad que los desfavorecen. Una parte de los jóvenes se queja cada vez más de los mayores, de quienes afirman que consumen una proporción creciente de los recursos en sanidad y pensiones, y a quienes reprochan estarles dejando un legado de deuda y destrucción medioambiental. Pero también hay personas mayores que tienen la impresión de que los jóvenes de hoy no demuestran suficiente

gratitud por los sacrificios que ellas hicieron en su momento por el bien de las nuevas generaciones.

Este libro trata de llegar a la raíz de este desencanto enfocando la cuestión bajo la lente del contrato social, un enfoque que reconoce la primacía de las expectativas y la mutualidad, así como la eficiencia y el valor de la provisión colectiva y la compartición de riesgos, y también la importancia de adaptarnos a un mundo que ha cambiado para no vernos abocados a una destructiva fracturación de la confianza mutua en la que se basan la ciudadanía y la sociedad. ¿Cuánto debe la sociedad a un individuo, y cuánto le debe este a ella a cambio? Y en un tiempo de grandes transformaciones como el actual, ¿cómo tendríamos que adaptar esas obligaciones mutuas? Las respuestas a estas preguntas se me antojan cruciales para resolver muchos de los desafíos políticos, económicos y sociales a los que el mundo se enfrenta hoy en día.

LAS EXPECTATIVAS Y EL CONTRATO SOCIAL

¿Quién es ese «nosotros» que es el sujeto de la pregunta «qué nos debemos unos a otros»? ¿Con quiénes sentimos que tenemos unas obligaciones mutuas? He aquí un interrogante complejo que posee unas dimensiones personales, culturales e históricas. A mí me gusta concebir la idea de las obligaciones mutuas como si estas formaran un conjunto de círculos concéntricos. En su núcleo estarían aquellas que la mayoría de nosotros sentimos como más imperiosas, y que son las que tenemos para con nuestra familia y círculo de amigos más próximos. Los padres y las madres hacen enormes sacrificios por sus hijos; los amigos se esfuerzan mucho por ayudarse. En el primer anillo inmediatamente circundante se encuentra la comunidad en la que vivimos. Este suele ser el ámbito de los grupos de voluntarios, las asociaciones religiosas y las organizaciones de vecinos y del gobierno local. En el círculo siguiente está el Estado nación; en él nos

debemos unos a otros los deberes propios de la ciudadanía, como el pago de impuestos, la obediencia a las leyes, el voto o la participación en la vida pública. En un proyecto de integración regional como es la Unión Europea se ha intentado fomentar esa conciencia del «nosotros» en un nuevo anillo que circunda a los anteriores y que está formado por los ciudadanos de los Estados miembros de esa unión. El círculo más externo es el mundo, en el que las obligaciones tal vez no sean tan fuertes, si bien se hacen evidentes en el momento en que se produce una crisis humanitaria o nos enfrentamos a un problema global como el del cambio climático, que es cuando la solidaridad internacional adquiere especial importancia.

Todos los días nos movemos entre obligaciones mutuas y cuidamos de otras personas (no solo de nuestras familias, sino de nuestras comunidades y nuestros Estados nación) más allá de lo exigido por el interés propio más estricto. La manera más evidente en que lo hacemos es pagando impuestos que benefician a habitantes de otras zonas del país (y, en ocasiones, también de otras partes del mundo) a los que jamás conoceremos. Lo hacemos porque creemos que vivir en una sociedad justa y bien administrada nos ayuda a tener una vida mejor, y estamos dispuestos a aportar lo que nos corresponde a tal fin por nuestro propio interés y por solidaridad con nuestros conciudadanos. En muchos países, quienes tienen empleados en nómina están obligados a ofrecer ciertas prestaciones a sus trabajadores, como bajas por paternidad o maternidad, o pensiones de jubilación, y muchos empleadores añaden voluntariamente otras prestaciones a esa lista. Para el suministro de combustible y agua, o para la provisión de servicios de transporte y limpieza colectivos, recurrimos a infraestructuras pagadas con dinero público con la idea de que sean de acceso universal. Esperamos, además, que haya centros educativos y hospitalarios adecuados, así como seguridad en nuestras calles, y, a cambio, obedecemos la ley. Todas estas son maneras en las que buscamos el equilibrio entre nuestros deseos individuales y la necesidad de vivir en sociedad con otras personas. Esta

solidaridad colectiva se hace extensiva asimismo a través de las generaciones, como, por ejemplo, cuando efectuamos inversiones a largo plazo, pero también, en sentido inverso, cuando consumimos recursos que detraen posibles de las generaciones futuras.

A lo largo de toda la historia, ha habido personas que, en mayor o menor medida, han puesto recursos en común para obtener ventajas asociadas a vivir en el seno de grupos más amplios, gestionando a su vez los consiguientes riesgos asociados. Entre tales ventajas, se cuentan la especialización del trabajo, la defensa mutua y las infraestructuras compartidas. A medida que crece la amplitud de los grupos —de familias a pueblos, de pueblos a ciudades, y de ciudades a Estados nación—, las obligaciones mutuas se van haciendo más abstractas y suelen ser las instituciones y la política sus agentes canalizadores. Más que «deberle» algo a nuestra familia o comunidad, nuestras obligaciones mutan en una especie de solidaridad con los conciudadanos o deber hacia nuestro país. En el pasado, por ejemplo, las familias educaban a los hijos y cuidaban de los enfermos y desempleados en casa; en la actualidad, la mayoría recurrimos para todo eso a las escuelas, los centros médicos y (en algunos países) las prestaciones por desempleo que paga el Estado. Por eso, hoy en día, se espera que las personas contribuyan al bien común cuando son adultas y productivas y que, a cambio, reciban una educación cuando son todavía jóvenes, y cuidados cuando estén enfermas, en paro o en edad más avanzada. La naturaleza exacta de esas expectativas varía según lo hacen también las normas culturales, las instituciones, las políticas y las leyes que definen los derechos y los deberes de los individuos con respecto a los de la sociedad en general, pero su existencia es universal.

Aunque estas expectativas han existido desde el origen mismo de la sociedad humana, han cambiado sustancialmente con el tiempo. Por ejemplo, durante buena parte de la historia, en casi todas las sociedades, cuidar de los menores y los ancianos fue responsabilidad de las mujeres,

mientras que la educación, la sanidad y el empleo de la siguiente generación han tendido a ser una responsabilidad colectiva, como todavía lo son hoy en día. En la mayoría de los países, ha existido también (hasta cierto punto) la expectativa de que los ciudadanos más ricos procuren cierta protección o apoyo a los más pobres de sus comunidades. Este enfoque de la caridad como un ejercicio voluntario, a menudo facilitado por instituciones religiosas, se demostró inadecuado en muchos momentos de la historia y tuvo resultados muy desiguales. A medida que los países fueron aumentando sus niveles de prosperidad y riqueza, sus ciudadanos fueron esperando también que el Estado asumiera la responsabilidad de proveer servicios de un modo más sistemático y equitativo, y que recaudara los ingresos necesarios para ello por la vía de los impuestos. [4]

Hace tiempo que los filósofos debaten sobre cómo podrían convencerse los individuos libres de la necesidad de convivir en sociedad y sobre cuál debería ser el conjunto de expectativas razonables en ese sentido. [5] Fue durante la Ilustración cuando este concepto —el de aceptar voluntariamente una dependencia mutua a cambio de ciertas ventajas inalcanzables en solitario— recibiría el nombre de *contrato social*. Diversos pensadores propugnaron entonces diferentes tipos de contrato, pero todos lo formularon inicialmente dentro de los términos preponderantes en su época, es decir, como una cuestión de definición de los derechos de los individuos en una monarquía.

Thomas Hobbes argumentó que los individuos, egoístas pero racionales, debían someterse voluntariamente a la autoridad de un soberano absoluto como única vía segura de no sucumbir al «embrutecido» estado de la naturaleza. [6] Para John Locke, la finalidad del contrato social era preservar las vidas, las libertades y el bienestar de los ciudadanos; por lo tanto, si el soberano no protegía esos derechos, los ciudadanos estaban legitimados para rebelarse y crear una nueva sociedad política. [7] Jean-Jacques Rousseau se interesó por la cuestión de cómo podemos conservar la libertad si la

interdependencia entre los seres humanos creció hasta el punto en que tuvimos que hacer renuncias y sacrificios para poder vivir en una buena sociedad. Según él, el contrato social exigía instituciones políticas —un Parlamento representativo, por ejemplo— que permitieran que los ciudadanos se dotaran de las leyes a las que luego se someterían de forma voluntaria, lo que justificaría la autoridad del Estado. [8] En tiempos de estos tres filósofos, sin embargo, las expectativas del individuo y del Estado eran mínimas si las comparamos con las actuales: el contrato social solo era la precondición para vivir en una sociedad sin explotación.

Pero a medida que las monarquías fueron cediendo cada vez más poder a los ciudadanos, el debate sobre el contrato social fue orbitando hacia la cuestión de las obligaciones de la ciudadanía y lo que nos debíamos unos a otros. En *La teoría de los sentimientos morales*, Adam Smith, cuyas ideas sentaron las bases de la economía moderna, hablaba de la necesidad de crear «círculos de simpatía» en los que los individuos, egoístas de por sí, también se preocupasen por el bienestar de otras personas. [9] Según Smith, la solidaridad social fomentada por la empatía se justificaba moral, política y económicamente. [10] La justificación moral consiste en que, en toda sociedad, los individuos tienen unas necesidades elementales, como son el acceso a la sanidad y la seguridad básicas, una renta suficiente para no padecer exclusión social, y una formación adecuada para encontrar trabajo y ejercer como ciudadanos informados; desde el punto de vista moral, no estaría bien desatender estas necesidades. La justificación política de la solidaridad social, por su parte, es que, para que las democracias funcionen, hace falta que los ciudadanos compartan suficiente experiencia conjunta como para que sientan que tienen un objetivo común. [11] Por último, la justificación económica sostiene que compartir riesgos en temas como las enfermedades, el desempleo y las pensiones entre un gran número de ciudadanos es más eficiente que si cada individuo tiene que asegurarse frente a esas posibilidades por sí solo.

En el planteamiento de Smith hay también límites a esa «simpatía», a lo que el individuo puede esperar, así como una falta de disposición a compartir riesgos si los individuos se comportan «mal». Lo mismo ocurre hoy en día. Los riesgos que no son culpa del individuo —una discapacidad o una situación de desempleo por culpa de un accidente o de una crisis económica repentina— son aquellos que la mayoría de las personas están dispuestas a asegurar en común. Sin embargo, muchas creen que si alguien es fumador, conduce bebido o no desempeña bien su trabajo, debe sufrir él solo las consecuencias adversas de sus acciones. Sin embargo, hay quienes sostienen que la mala conducta suele ser producto de la crianza o las privaciones sufridas, o incluso de la enfermedad mental. Esos juicios morales sobre el comportamiento y la responsabilidad individuales son muchas veces fundamentales a la hora de responder las preguntas sobre lo generoso que debe ser el contrato social.

El filósofo del siglo XX que mayor influencia tuvo en cuanto a su análisis del contrato social como base para la creación de una sociedad justa fue John Rawls.[12] Sostenía que deberíamos diseñar nuestro contrato social imaginándonos todos tras un «velo de ignorancia» que nos impidiera conocer de antemano cuál sería nuestro propio estatus en la sociedad resultante. Al no saber si comenzaríamos la vida siendo unos privilegiados o unos mendigos, optaríamos por crear un contrato social que fuese justo. El principio de igualdad de oportunidades de Rawls sostiene que «aquellos que están en el mismo nivel de capacidades y habilidades, y tienen la misma disposición para usarlas, deberían tener las mismas perspectivas de éxito, cualquiera que fuera su posición inicial en el sistema social».[13] En la actualidad, la idea de la igualdad de oportunidades ocupa un lugar central en las expectativas de muchos ciudadanos de todo el mundo, y la percepción de que tal igualdad no se está dando en la realidad es una importante fuente de preocupación y desafección.

En las sociedades modernas, se espera que quienes se esfuercen por conseguirlo mejoren su situación. Esta convicción no ha existido siempre y, de hecho, en muchas sociedades tradicionales había una aceptación casi fatalista de la jerarquía imperante, con destacadas voces que defendían que dicha jerarquía era imprescindible para el mantenimiento del orden social. Sin embargo, en la actualidad la mayoría de los países incluyen la posibilidad de la movilidad social como uno de los elementos de su contrato social, pues parece más justo, une más a la sociedad y favorece la acción colectiva. Los pobres necesitan albergar la esperanza de que ellos o sus hijos mejorarán en algún momento su situación. Los ricos necesitan temer que sus hijos puedan ser más pobres que ellos para desarrollar cierta preocupación por la suerte de los más desfavorecidos y desarrollar así cierta conciencia de un interés común.

En la práctica, las arquitecturas de oportunidades que los países ofrecen a sus ciudadanos varían enormemente de un Estado a otro. Por ejemplo, en Dinamarca se tarda de media dos generaciones en pasar desde el nivel de renta más bajo hasta el nivel medio; en el Reino Unido, cinco, y en países donde la desigualdad es elevada, como Brasil, Sudáfrica o Colombia, más de nueve. Estas diferencias en la movilidad social (figura 1) son uno de los motivos por los que se aprecia una mayor frustración con el contrato social precisamente en aquellos países donde las opciones de mejorar la situación propia con el paso del tiempo son más desfavorables o han empeorado en época reciente. Hay también abundantes pruebas de que la inferioridad socioeconómica, tanto de familias como de zonas geográficas, puede ser una condición muy persistente a lo largo de muchas generaciones. [14]

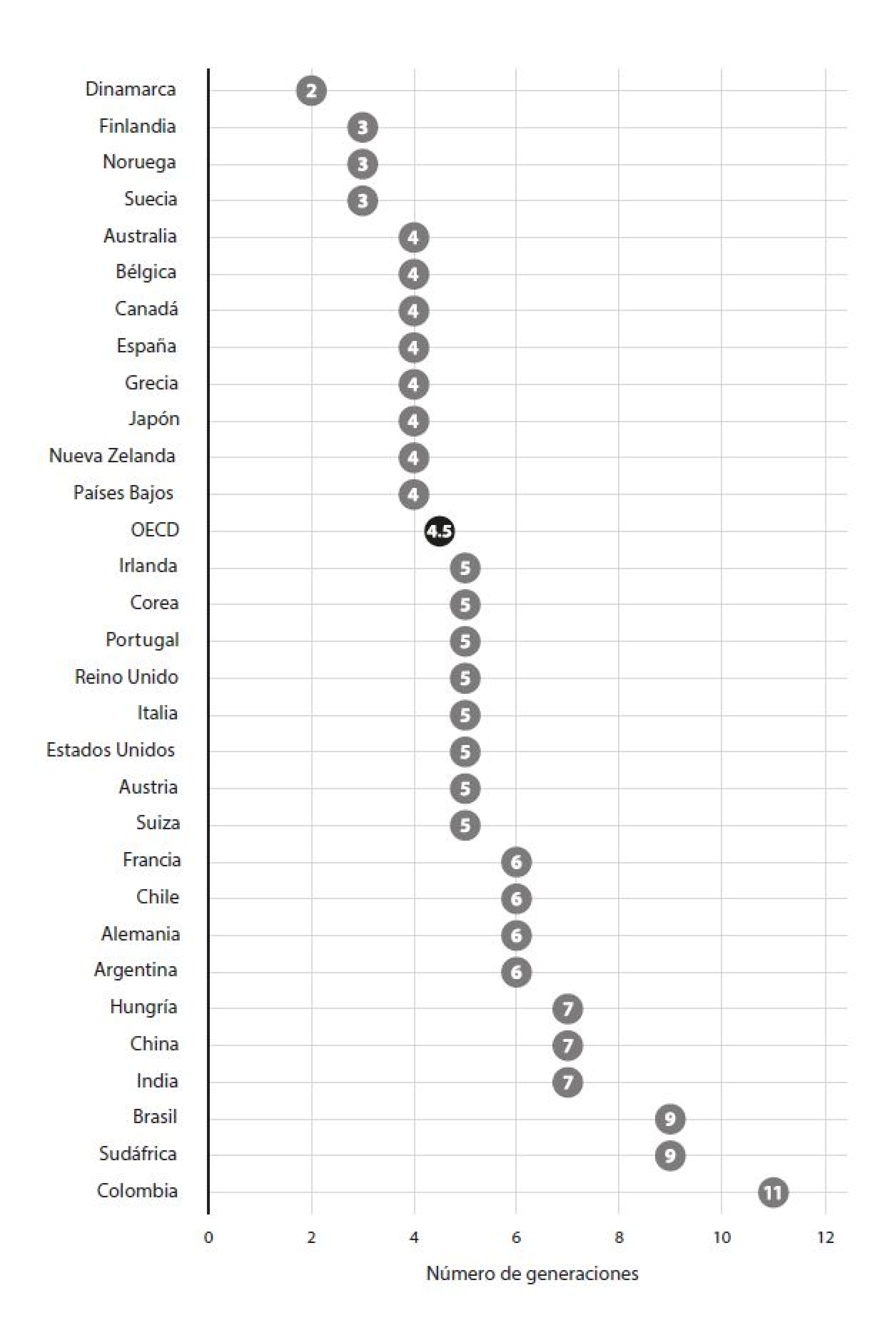

Dinamarca 2
Finlandia 3
Noruega 3
Suecia 3
Australia 4
Bélgica 4
Canadá 4
España 4
Grecia 4
Japón 4
Nueva Zelanda 4
Países Bajos 4
OECD 4.5
Irlanda 5
Corea 5
Portugal 5
Reino Unido 5
Italia 5
Estados Unidos 5
Austria 5
Suiza 5
Francia 6
Chile 6
Alemania 6
Argentina 6
Hungría 7
China 7
India 7
Brasil 9
Sudáfrica 9
Colombia 11
0
2
4
6
8
10
12
Número de generaciones

Figura 1. Movilidad social: ¿cuántas generaciones se tarda en ascender desde el nivel bajo hasta el nivel medio de renta en diferentes países?

EL CONTRATO SOCIAL, EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO

Muchos piensan que el contrato social y el Estado del bienestar son una misma cosa, pero lo cierto es que no son conceptos sinónimos. El contrato social determina qué se provee de forma colectiva y quién lo provee; el Estado del bienestar es uno de los varios sistemas de provisión posibles. De hecho, en todas las sociedades, una considerable proporción de lo que está dentro de los límites del contrato social lo continúan procurando las familias, como, por ejemplo, cuando los padres y las madres dedican un trabajo no remunerado a educar a los hijos, o se comparten recursos para ayudar a familiares o amigos que están pasando por un problema de salud o de desempleo, o cuando se contratan seguros privados. Las comunidades locales y las organizaciones benéficas y de voluntarios realizan abundantes labores de atención a las personas necesitadas y mayores, o de respuesta a crisis humanitarias o de apoyo a las personas para que puedan volver a trabajar. Muchas veces, los empleadores están obligados por ley a encargarse de ciertos aspectos del contrato social mediante cotizaciones a los seguros de desempleo y, en algunos países, a seguros de salud obligatorios; algunos de ellos proveen servicios adicionales como guarderías, facilidades formativas y apoyo al bienestar y la salud mental de los trabajadores.

Cuando me refiero al contrato social hablo, pues, de la colaboración entre individuos, empresas, sociedad civil y Estado para contribuir entre todos a un sistema en el que se procuren una serie de prestaciones colectivas.

Cuando hablo de Estado del bienestar me refiero a los mecanismos de compartición de riesgos y de inversión en prestaciones sociales canalizadas por el proceso político y por una consiguiente acción del Estado. Esta acción puede ser directa —en forma de impuestos y servicios públicos— o indirecta, es decir, a través de regulaciones que obliguen al sector privado a proveer ayudas. Entre las prestaciones colectivas puede incluirse también el papel del Estado como asegurador de último recurso: por ejemplo, impidiendo que las personas pasen hambre o se queden sin hogar o en la indigencia al producirse un desastre natural o una pandemia.

Antes de que hubiera Estados nación, el contrato social tomaba como referencia las tribus o los círculos de lealtad local que proporcionaban protección mutua y atención colectiva para necesidades básicas como las de comida o morada. Durante el periodo feudal surgió un mosaico de gobernantes locales que procuraban un sistema de ley y orden a sus subordinados y, a cambio, extraían rentas de estos. En la cima de esa estructura se situaba el monarca. No sería hasta la Edad Moderna cuando surgirían los primeros Estados nación propiamente dichos, dedicados no solo a asegurar y a extraer, sino también a invertir en bienes colectivos, como infraestructuras, financiadas mediante un sistema fiscal limitado. A medida que el capitalismo se fue desarrollando, el contrato social incrementó su complejidad, pues aumentó la división del trabajo y las familias se volvieron menos autosuficientes; surgieron entonces nuevos sistemas regulatorios y hubo que coordinar servicios públicos como los de la limpieza pública y las redes eléctricas. El hecho de procurar esos bienes colectivos —entre los que se incluía tener una fuerza de trabajo con una formación y un estado de salud adecuados— pasó a ser una parte cada vez más importante del contrato social y terminó desembocando en lo que hoy llamamos el Estado del bienestar.

Habitualmente, se atribuye al conservador prusiano Otto von Bismarck la implantación de las primeras obligaciones legales de solidaridad social

cuando, siendo canciller, introdujo en Alemania un sistema de seguro obligatorio para las pensiones y las bajas por enfermedad en 1889. Entre sus motivos para hacerlo estaba el deseo de aumentar la eficiencia de la economía, pero también el interés en conjurar otras propuestas más radicales, como las medidas expropiatorias que proponían sus adversarios socialistas. En la revolucionaria carta que remitió entonces al Parlamento germano, el canciller escribió: «Quienes están incapacitados para el trabajo por razón de edad e invalidez tienen fundamentado derecho a recibir atención del Estado». La edad de jubilación quedó fijada en los setenta años, lo que, dada la esperanza de vida de quienes alcanzaban esa edad en la Alemania de la época, significaba que el Estado pagaba la pensión a cada pensionista durante una media de siete años. [15]

En el Reino Unido, la primera persona que reclamó públicamente que la sanidad se asumiera como una responsabilidad colectiva fue Beatrice Webb en su informe para la Real Comisión de 1909 sobre las Leyes de Pobreza, en el que recomendó la creación de un servicio nacional de salud. Pero es a William Beveridge (director de la LSE entre 1919 y 1937) a quien se atribuye habitualmente el primer plan detallado para diseñar un Estado del bienestar dirigido a satisfacer las necesidades de los ciudadanos «desde que nacen hasta que mueren». Para derrotar al quinteto de «gigantes» formado por la miseria, la ignorancia, la necesidad, la ociosidad y la enfermedad, Beveridge proponía que toda la ciudadanía contribuyera a un seguro social a modo de fondo común y que, a cambio, todos tuvieran derecho a prestaciones como la atención sanitaria o el subsidio de desempleo. [16]

Los Estados del bienestar evolucionaron de forma muy diferente en otras partes en el transcurso del siglo XX. En países como Estados Unidos y Australia se puso un mayor énfasis en la responsabilidad individual, por lo que las aportaciones y los (bajos) niveles de redistribución de la renta impulsados por el Estado se focalizaron únicamente en los miembros más necesitados de la sociedad. En la Europa continental, esos sistemas se

vincularon en muchos casos al entorno laboral y se basaron en las cotizaciones sociales de empleadores y empleados, con las que se sufragaban el seguro por desempleo y la sanidad. En los países nórdicos, la tendencia fue a tener unos niveles más elevados de financiación estatal de la provisión social y unas combinaciones más generosas de prestaciones tanto universales como focalizadas. Buen ejemplo de esas diferencias es la duración que la ayuda del Estado tiene en cada uno de esos países para un individuo cuando se queda en paro. En Estados Unidos, el subsidio de desempleo dura normalmente seis meses; en países como Francia o Alemania, el límite es de aproximadamente un año; en otros como Dinamarca o Países Bajos es de dos años. [17]

Los países en desarrollo también han experimentado un rápido crecimiento del gasto en prestaciones colectivas a medida que sus ciudadanos han ido reivindicando mejores servicios y mayor protección social. El número de países de niveles de renta bajos y medios que cuentan con alguna forma de protección social se ha duplicado en los últimos veinte años y ha pasado de solo 72 a 149 (según datos de 2017). [18] La mayoría (un 77 %) han introducido algún tipo de pagos directos a los hogares más pobres, y muchos (un 42 %) tienen en vigor subsidios condicionados a factores como que la familia en cuestión esté enviando a sus hijos a la escuela o los esté vacunando adecuadamente. Estas pagas suelen ser muy pequeñas, pero han tenido efectos significativos de cara a la reducción de la pobreza, el incremento de la asistencia escolar, la mejora de la nutrición y el aumento de la productividad de los hogares. [19] Las cantidades de dinero también se pueden ajustar con rapidez en respuesta, por ejemplo, a aquellos casos en los que una hambruna o una pandemia afecta a una determinada comunidad. [20]

La mayoría de los países en desarrollo pasan de depender de las familias y las comunidades locales para la provisión del contrato social a incrementar progresivamente los niveles de gasto estatal. Aunque

aproximadamente solo un tercio de la población pobre global se beneficia en la actualidad de pagos de prestaciones públicas en países en desarrollo, ese porcentaje está creciendo bastante rápido debido a las expectativas cada vez mayores de los ciudadanos, al envejecimiento demográfico y a los concluyentes datos sobre los beneficios que comporta en los niveles de matriculación escolar, salud de la población y actividad económica. De todos modos, los sectores demográficos más acomodados de los países en desarrollo recurren a menudo a la educación y la sanidad privadas de alto coste, cuando no a la seguridad y las infraestructuras también privadas, lo cual conlleva que no se sientan especialmente obligados a pagar impuestos. En países como Nigeria o Líbano es bastante habitual que las familias ricas posean generadores eléctricos propios dado lo poco fiable que es la red eléctrica pública. Convencer a los grupos de renta alta de los países en desarrollo para que confíen en la provisión pública de servicios es clave para propiciar el incremento de ingresos recaudatorios que permita hacer realidad un mejor contrato social.

¿Cómo se explican esas diferencias de enfoque entre países? Hay quienes sostienen que los países con poblaciones más homogéneas tienden a desarrollar Estados del bienestar más completos (basados en una mayor solidaridad) que aquellos otros con una diversidad racial y étnica más amplia, como Estados Unidos o Australia.[21] Otros datos más recientes dibujan una imagen más heterogénea e indican que hay otros factores que inciden en ello, como el ritmo de llegada de la inmigración o la forma de medir la diversidad étnica, y también influyen factores culturales, como las actitudes ante la redistribución de la riqueza y las creencias acerca del papel relativo de la suerte y del esfuerzo a la hora de determinar los niveles de ingresos de las personas.[22]

Una de las razones por las que algunos países tienen Estados del bienestar menos completos puede residir en el error de concepto, muy extendido, que induce a muchos a pensar que la finalidad de un Estado del

bienestar es redistribuir dinero de los ricos a los pobres, cuando lo cierto es que esa es una parte muy pequeña de lo que hace. El Estado del bienestar es tres cuartas partes hucha (mutualidad social que asegura a las personas durante todo su ciclo vital) y tiene solo un cuarto de Robin Hood (es decir, de transferencia de recursos de los ricos a los pobres).[23] El Estado del bienestar cumple, eso sí, un importantísimo papel de redistribución dineraria a lo largo de toda nuestra vida, pues, a fin de cuentas, por sí solos, los niños no pueden conseguir préstamos con los que pagarse su educación por muy buenas que sean sus perspectivas de empleo futuro, y las personas en general no pueden saber qué enfermedades les aquejarán cuando sean mayores ni cuántos años vivirán.

La mayoría de las personas realizan su principal aportación al Estado del bienestar en el tramo medio de sus vidas, cuando trabajan, y perciben prestaciones de este cuando son muy jóvenes (mediante la escolarización) o mayores (a través de las pensiones y la sanidad). La figura 2, en la que se pueden ver las aportaciones al Estado a diferentes edades, muestra con claridad cómo ese patrón se cumple para el caso del Reino Unido. De hecho, la inmensa mayoría de la población británica aporta al Estado del bienestar más o menos lo mismo que obtiene de él en el transcurso de sus vidas.[24] Esta lógica aseguradora de los Estados del bienestar coincide con el argumento económico de que invertir en los ciudadanos es una parte fundamental de la estrategia de crecimiento de la economía de un país, pues ayuda a conseguir la fuerza de trabajo más capacitada y productiva posible.[25]

Hay diferentes maneras de enfocar los términos del contrato social dependiendo de las respuestas que se den a la pregunta fundamental de cuál debe ser su objetivo.

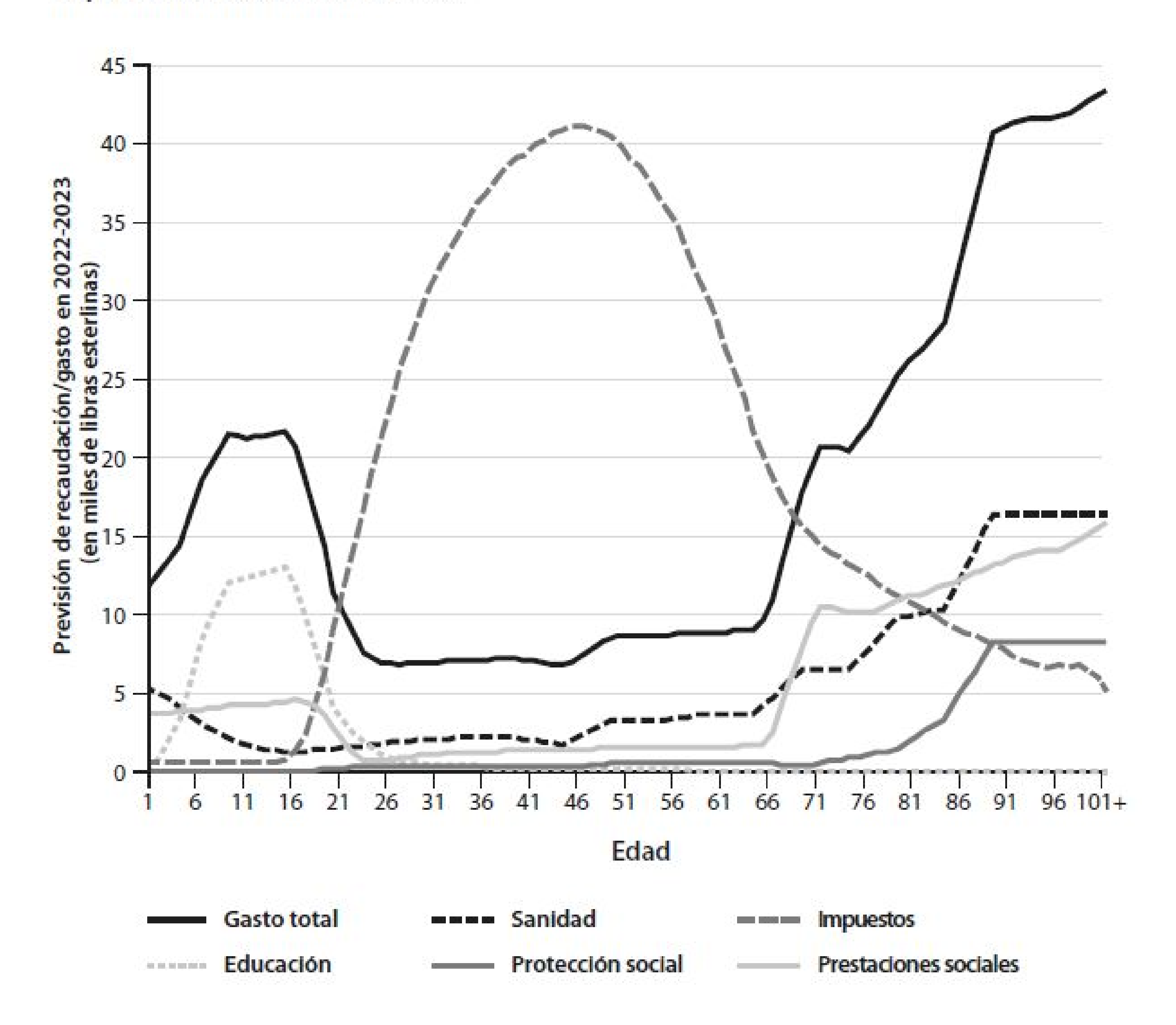


Figura 2. Las personas aportan al Estado en el tramo medio de la vida y reciben de él cuando son jóvenes y mayores.

La economía del bienestar clásica, que se desarrolló a finales del siglo XIX y comienzos del XX, sostenía que ese objetivo era maximizar la «utilidad» (o satisfacción) total que alcanzan los individuos que forman una sociedad. La utilidad se expresa en los precios del mercado: si estás dispuesto a trabajar por un determinado sueldo o a pagar una cierta cantidad por un producto, esos importes reflejan la utilidad que derivas de esa

actividad. En época más reciente, han sido cada vez más los economistas que han definido la utilidad en un sentido más amplio, entendida como bienestar (es decir, como algo más que el mero consumo de bienes y servicios), un concepto en el que se incluiría todo lo que hace feliz a las personas, como puede ser la buena salud (mental y física), las buenas relaciones o la sensación de realizar un trabajo que vale la pena. El bienestar puede medirse mediante encuestas, y varios países —como Bután, Escocia, Irlanda o Nueva Zelanda— están intentando utilizar ese indicador más amplio para dar nueva forma a sus contratos sociales.

Algunos críticos de la tradición utilitarista, como el nobel en economía Amartya Sen, defienden que el contrato social debe aspirar no solo a satisfacer necesidades de las personas, sino también a mejorar las capacidades de todos los ciudadanos para llevar el tipo de vida que ellos mismos valoran.[26] Los ingresos y los precios de mercado solo son una pequeña parte de los factores importantes para la vida de las personas y, de hecho, los recursos necesarios para conseguir cosas como alfabetizarse, nutrirse adecuadamente, residir en una vivienda digna o disfrutar de libertad política pueden variar mucho de unos individuos a otros. Esto amplía el objetivo del contrato social bastante más allá del ámbito de la renta y lo hace extensivo a un mayor igualitarismo, no ya en los recursos, sino también en los resultados y en la capacidad de vivir una vida buena. También significa que, cuando los individuos no disponen de muchas opciones —por ejemplo, cuando se les priva de su derecho a la educación o a la sanidad—, hay que entender que el contrato social les ha fallado. Mi posición en este sentido (posición en la que se fundamenta el análisis expuesto en este libro) es que debe ser la sociedad la que decida el objetivo del contrato social y para ello se deben tener en cuenta muchos y muy variados indicadores, que van desde los de renta y bienestar subjetivo, hasta los que miden los niveles de capacidades, oportunidades y libertad.

El consenso concreto en torno a esas cuestiones es lo que tiende a determinar qué parte del contrato social se provee por la vía privada y cuál por la pública, una proporción que varía considerablemente de unos países a otros. Durante décadas, ha sido lo que ha definido, a grandes rasgos, la diferencia entre la izquierda y la derecha políticas, si bien estos son conceptos que se han desdibujado bastante en los últimos años. La que fuera primera ministra británica, Margaret Thatcher, dijo una vez: «La sociedad no existe. Existen los hombres y las mujeres individuales y existen las familias. Y ningún Gobierno puede hacer nada que no sea a través de las personas, y las personas deben mirar por sí mismas antes que nada. Tenemos el deber de cuidar de nosotros primero y, solo después, de nuestros vecinos».[27] Esta opinión refleja la idea de un contrato social que se basa en gran medida en la responsabilidad individual, es decir, en cosas como el énfasis en que sean las familias las exclusivas responsables del cuidado de los hijos, el fomento de la educación privada, una concepción minimalista de las ayudas económicas a las familias con bajos ingresos y una fuerte apuesta por los mercados de seguros privados para responder a riesgos como la posibilidad de accidentes, situaciones de incapacidad y daños medioambientales como los causados por las inundaciones.

Hay quienes han defendido una concepción más maximalista del papel del Estado a fin de compensar los efectos de la suerte en las oportunidades vitales de los individuos, y a fin también de aumentar la equidad de los resultados económicos y sociales. Franklin Roosevelt, en su segundo discurso de investidura, dijo: «La prueba de que estamos progresando no es que añadamos más abundancia a la de quienes ya tienen mucho, sino que proveamos lo suficiente a quienes tienen demasiado poco».[28] Tras la Gran Depresión creó un Estado activista que impuso un salario mínimo obligatorio y creó empleos a través de un programa de obra pública a gran escala que convirtió a la Administración en el principal empleador de la economía. Las medidas del New Deal reequilibraron también la

distribución de poder a favor de los sindicatos, los aparceros y los temporeros, al tiempo que imponían a la banca regulaciones más estrictas con el fin de evitar que volviera a producirse una crisis financiera.

Siempre se ha discutido mucho sobre el papel del sector privado en el contrato social. Últimamente, sin embargo, se le ha querido atribuir un protagonismo más preponderante: diversos líderes empresariales han reclamado para sus compañías la asunción de mayores responsabilidades como respuesta a las crisis económicas y al aumento de las expectativas de la ciudadanía. La perspectiva más conservadora en ese sentido, asociada habitualmente a Milton Friedman, propugna que la responsabilidad de la empresa privada se limita exclusivamente a generar ganancias, obedecer las regulaciones y pagar salarios de mercado e impuestos, y que, cuando hace eso, el sector privado ya está maximizando su aportación a la sociedad.[29] Sin embargo, hay una larga tradición de compañías que asumen una visión más holística de su papel y que, según los casos, pagan salarios superiores a los que estarían ajustados al mercado en cada momento, o proporcionan a sus trabajadores prestaciones más generosas en forma de fondos de pensiones y seguros médicos, o comparten sus beneficios con sus plantillas de empleados. Esta tendencia es la que está pasando ahora a un primer plano. Las empresas están sometidas a una presión creciente para que no se centren solo en las ganancias a corto plazo y para que tengan presentes también los intereses generales de la sociedad; es lo que se conoce como un capitalismo de múltiples partes interesadas. Quienes lo defienden sostienen que no se trata de que las empresas practiquen la caridad, sino de que busquen una vía que les permita maximizar su valor a largo plazo.[30]

En la práctica, para definir sus contratos sociales respectivos, la mayoría de los países optan por una combinación entre la responsabilidad individual y la colectiva en sus diferentes sectores. Consideremos el caso de Suiza, un país de tradición conservadora. Los ciudadanos suizos soportan niveles

relativamente bajos de presión fiscal, típicos del enfoque de los Estados pequeños, pero un porcentaje elevado de su población cursa estudios de enseñanza superior, que es prácticamente gratuita y pública. Además, aproximadamente la mitad de quienes estudian hasta esos niveles cursan ciclos profesionales, mientras que el resto optan por carreras más puramente académicas. Hay también un complejo sistema de redistribución regional con unos niveles muy elevados de descentralización y de democracia local a través de referéndums. Por su parte, Singapur, país que ha hecho bandera de organizarse sobre los principios del libre mercado frente a los del estatismo, presenta también unos niveles bajos de fiscalidad y de regulación, aunque más del 80 % de la población vive en viviendas públicas dentro de un sistema de ingeniería social que aspira a procurar el equilibrio racial, y todos los varones deben realizar un mínimo de dos años de servicio militar obligatorio como forma de forjar la cohesión social en este país muy multiétnico y de muy corta historia. Sin embargo, China, país nominalmente comunista, carecía hasta hace poco de un sistema público de atención sanitaria o de prestaciones por desempleo, y sigue sin gravar a los ricos con un impuesto de sucesiones.

La mezcla entre responsabilidad individual y colectiva que cada país elige puede variar considerablemente también por sectores. Pensemos, por ejemplo, en cómo se aborda la financiación de la enseñanza superior, que, desde el punto de vista económico, es tanto un bien privado (pues repercute en un nivel de renta más alto para el individuo) como un bien público (pues contribuye a desarrollar ciudadanos activos más capacitados y productivos y menos propensos a delinquir).[31] ¿Cómo deciden los diferentes países cuánto invertir en la productividad de la generación siguiente y quién sufraga tal inversión? En uno de los extremos tendríamos Estados Unidos, con un enfoque más basado en el mercado, donde los estudiantes se endeudan contrayendo préstamos semicomerciales que se espera que paguen con lo que vayan ingresando durante su vida laboral. En el Reino

Unido se ha desarrollado una solución intermedia, según la cual los estudiantes contratan préstamos para el estudio, pero solo tienen que pagarlos cuando sus ingresos posteriores superan un determinado nivel. En la Europa continental y en la mayoría de los mercados emergentes se recurre principalmente a la financiación pública de la educación superior, pero al ser esta gratuita, y como los recursos son limitados, el elevado número de estudiantes resultante hace que se resienta la calidad de esa enseñanza. En China, el legado que allí ha dejado la política de hijo único, sumado a su sistema educativo de financiación pública, hace que seis personas adultas (un padre, una madre y cuatro abuelos) estén complementando el gasto del Estado en cada joven con importantes inversiones privadas (con la esperanza de que haya alguien que cuide bien de ellas cuando lleguen a la vejez). Cada uno de esos modelos refleja un modo muy distinto de ver lo que una generación le debe a la siguiente.

¿POR QUÉ SE ROMPIÓ EL CONTRATO SOCIAL? LA TECNOLOGÍA Y EL CAMBIO DEL PAPEL DE LAS MUJERES

En el pasado, los contratos sociales se redefinían en momentos de gran convulsión: la Gran Depresión nos trajo el New Deal en Estados Unidos; las guerras mundiales fueron el telón de fondo del Informe Beveridge en el Reino Unido; la descolonización fue consecuencia de gobiernos activistas, deseosos de fomentar el desarrollo económico y social. Un prolongado periodo de recesión e inflación fue el contexto del cambio ideológico subyacente a la revolución de Thatcher y Reagan que dio forma a buena parte del pensamiento actual sobre las políticas sociales y económicas. Lo que yo sostengo en este libro es que muchos de los desafíos actuales —el ascenso del populismo, la reacción en contra de la globalización y la tecnología, las consecuencias económicas de la crisis financiera de 2008 y de la pandemia de la COVID-19, las guerras culturales con la raza y el

papel de las mujeres en la sociedad como protagonistas y las protestas de los jóvenes por el cambio climático— son indicadores de la necesidad de un nuevo contrato social.

Hasta finales del siglo XX, los contratos sociales se construían sobre la premisa de que las familias tenían un único cabeza y sostén económico varón, y las mujeres cuidaban de los niños y de los ancianos. También se suponía en general que las personas se casaban para toda la vida y tenían hijos solo dentro del matrimonio. Tenían empleo fijo y estable y cambiaban muy poco de trabajo a lo largo de la carrera laboral, y la educación y las aptitudes adquiridas con los estudios durante la infancia y la juventud bastaban para el resto de la vida. La mayoría tenían apenas unos pocos años de jubilación y las familias se encargaban de proveer la ayuda necesaria durante la vejez.

Estos supuestos todavía subyacen a muchas de las cláusulas vigentes en nuestros contratos sociales actuales, pero no pueden ser ya más irrelevantes. Hoy en día, la mitad de las mujeres del mundo trabajan en empleos del mercado laboral y la tendencia al alza de su participación en ese mercado es casi universal. En las economías avanzadas, entre un tercio y la mitad de los matrimonios terminan en divorcio; en la mayoría de los países en desarrollo, esas tasas son menores, pero están aumentando como tendencia general. Una proporción creciente de los niños nacen fuera del matrimonio. El trabajador medio desempeña más trabajos que antes a lo largo de su vida laboral, y es probable que la tecnología acelere aún más esa dinámica. Y mientras muchos países en desarrollo están todavía en las fases tempranas de la tendencia a que aumente el porcentaje de su población trabajadora empleada en la economía formal (es decir, en puestos de trabajo permanentes, regulados por obligaciones contractuales y remunerados de forma regular), en los mercados laborales de las economías avanzadas crecen los indicadores de «informalidad», pues, en ellas, cada vez son más

las personas empleadas en trabajos precarios sin apenas derecho a prestaciones.

Al término del siglo XX, la evolución de la tecnología y el cambio del papel de las mujeres eran las dos grandes fuentes de presión sobre el contrato social entonces existente. Las innovaciones tecnológicas en las décadas de 1980 y 1990, con el avance de internet y del tráfico de navíos cargueros portacontenedores, redujeron espectacularmente los costes de la comunicación y el transporte, lo que posibilitó producir bienes usando componentes extraídos de múltiples países y proporcionados a través de cadenas de suministro integradas a escala global; eso fue lo que disparó la oleada de globalización más reciente.[32] Gran parte de la producción industrial se desplazó de los países avanzados a mercados emergentes, en especial, a China. El resultado fue una pérdida de empleos de clase media en localidades industriales de muchas economías avanzadas.[33] Los países se han enriquecido en general, pero también ha aumentado en ellos la desigualdad y la inseguridad. Los trabajadores con baja cualificación han sufrido por ello, mientras que los mejor formados y cualificados han experimentado un aumento de sus ingresos, también en muchos países en desarrollo. En naciones con mercados laborales menos regulados, como Estados Unidos y el Reino Unido, donde es más fácil despedir a los trabajadores, este fenómeno se ha traducido en un estancamiento salarial para los niveles de cualificación bajos. En la Europa continental, donde los mercados de trabajo están más regulados, ha implicado un incremento de las tasas de desempleo de los trabajadores poco cualificados, pues las empresas se muestran allí más reacias a crear nuevos puestos de trabajo.

Por otra parte, la entrada en acción de estas fuerzas económicas ha coincidido con la más rápida reducción de la pobreza jamás vista en el mundo, gracias, sobre todo, a que millones de habitantes de los países en desarrollo (en especial, de China) han encontrado trabajo en el sector industrial. La figura 3 muestra lo que a menudo se conoce como la «curva

de elefante», pues esa es la forma que mejor representa lo ocurrido con la distribución global de renta desde la caída del Muro de Berlín en 1990 hasta el comienzo de la Gran Recesión en 2008. Los principales beneficiarios de la innovación tecnológica y la globalización durante ese periodo fueron los miembros del 1 % más rico de la población mundial (en el extremo derecho de la gráfica). Los otros grandes ganadores fueron las personas ubicadas entre los percentiles diez y sesenta de la distribución de renta global: los pobres y la clase media de los países en desarrollo. El grupo que sufrió las mayores pérdidas en su renta fue la clase media baja de muchas economías avanzadas, que se sitúa entre los percentiles setenta y noventa de la distribución de renta global.

Ese es uno de los principales factores del descontento político en las economías avanzadas, pues, en ellas, quienes antaño tenían empleos bien remunerados en sectores como el industrial y esperaban poder llevar una vida típica de clase media pasan ahora inopinados apuros. Algunos culpan a la globalización de sus dificultades; también culpan a la inmigración. En realidad, aunque es cierto que la globalización acelera el ritmo de los cambios, los datos indican que los avances en la tecnología, que incrementan la productividad y favorecen a los trabajadores con mayor nivel formativo, han sido el principal factor impulsor de la caída de los salarios de los trabajadores poco cualificados en las economías avanzadas. Y ni que decir tiene que también ha crecido el resentimiento contra el grupo del 1 % más rico de la sociedad, especialmente beneficiado por estas tendencias.

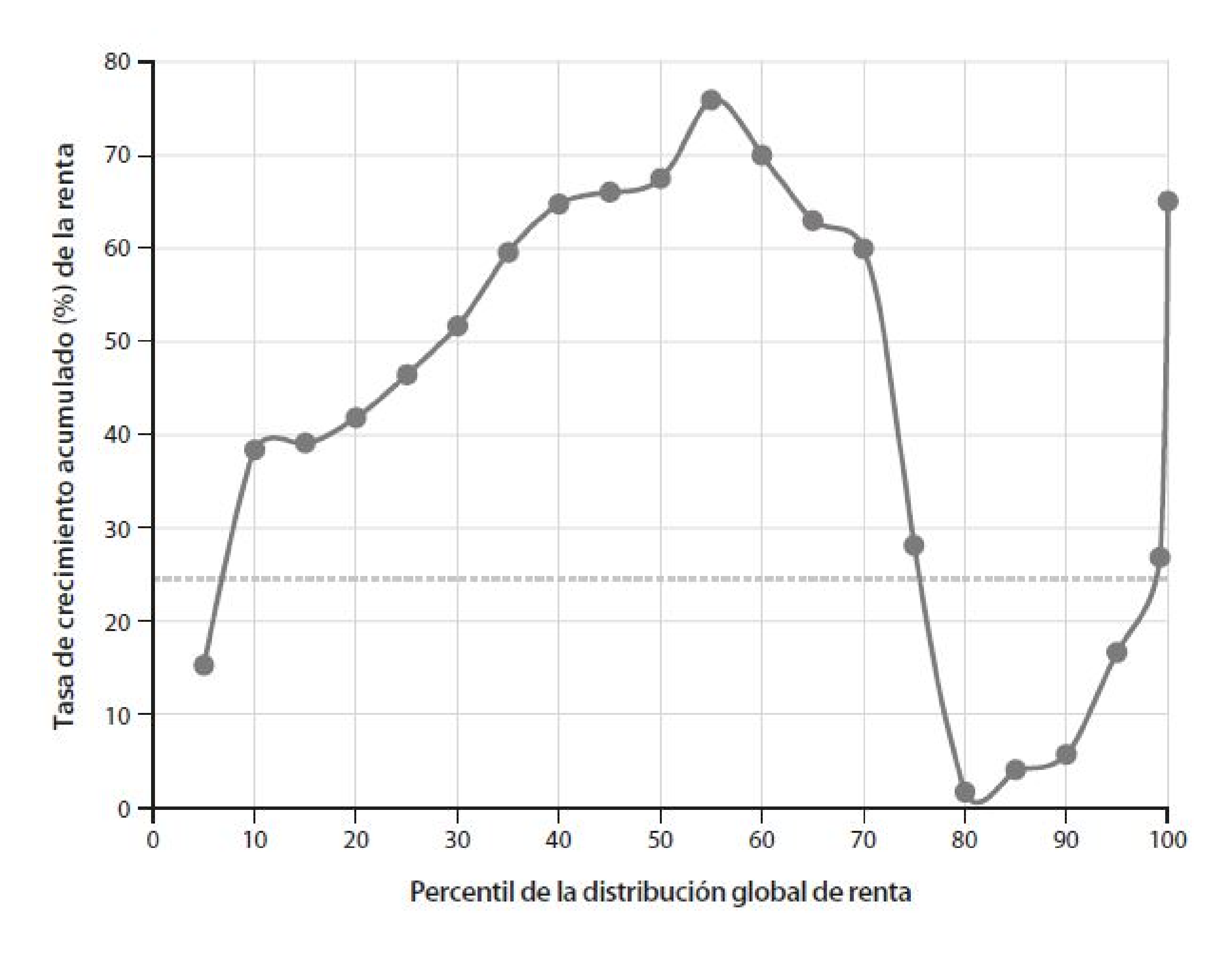


Figura 3. El 1 % más rico y la población de los países en desarrollo son los que más se han beneficiado del crecimiento económico reciente.

No tenía por qué haber sido así. Si en su día se hubieran instaurado políticas adecuadas para ayudar a los trabajadores a adaptarse a estas nuevas circunstancias, los efectos negativos se podrían haber amortiguado. Por ejemplo, en Estados Unidos, donde el impacto de la integración de China en la economía global fue enorme, se puso en práctica un Programa de Adaptación al Comercio para ayudar a los trabajadores proporcionándoles formación, ayudas económicas para reubicarse y un seguro de protección salarial. Sin embargo, ese programa siempre estuvo falto de fondos, y las barreras establecidas para acceder a él eran demasiado elevadas, por lo que muy pocos trabajadores pudieron beneficiarse y encontrar nuevos empleos.[34] El Reino Unido impulsó un Fondo para los

Efectos de la Migración para ayudar a las administraciones locales a hacer frente a los problemas derivados del rápido crecimiento de la población inmigrante, pero el dinero destinado para tal fin fue demasiado poco como para que tuviera eficacia alguna. Mucho mejor les ha ido, por el contrario, a aquellos países que, como Dinamarca, han invertido más en las llamadas políticas activas de empleo, que procuran generosas ayudas para que los trabajadores puedan adaptarse a los impactos económicos.

La otra gran presión sobre el contrato social ha venido del frente de los inmensos avances en la educación de las niñas y las jóvenes, y del gran número de mujeres que ahora trabajan fuera de casa, incorporadas al mercado laboral. Casi todas las niñas del mundo tienen hoy acceso a la enseñanza primaria, y la brecha de género en la secundaria se ha cerrado en la mayoría de los países. Por vez primera en la historia, hay más mujeres que hombres estudiando en las universidades. Una de las consecuencias de esta progresión en el ámbito educativo ha sido que hoy más o menos la mitad de las mujeres trabajan en la economía formal, lo que hace que cada vez sea más difícil que puedan proporcionar gratuitamente los servicios de cuidado y atención personal tradicionales.

Las tasas de participación laboral femenina alcanzan sus niveles más altos (entre el 60 y el 80 %) en algunos de los países más ricos del mundo, como Noruega y Suecia, pero también en algunos de los países más pobres de África, como Mozambique, Etiopía y Níger. [35] Las tasas más bajas (entre el 20 y el 40 %) tienden a estar concentradas en el sur de Asia y Oriente Próximo y Medio, donde las actitudes tradicionales han ralentizado el avance, a pesar del incremento de los niveles de formación de las mujeres. [36] Son regiones donde la población todavía es joven y ellas dedican más tiempo a labores de cuidados domésticos no remuneradas. Pero esto seguramente cambiará en las próximas décadas, a medida que el mayor avance educativo de las mujeres modifique sus preferencias y sus oportunidades.

La capacidad de las mujeres para trabajar fuera de casa ha crecido más allí donde el tiempo que tienen que dedicar al trabajo doméstico no remunerado es menor (por ejemplo, allí donde las casas cuentan con suministro y conducciones interiores de agua o con electrodomésticos que ahorran esfuerzo en las labores del hogar) o donde los hombres comparten más las responsabilidades de la casa.[37] También hay pruebas evidentes de que, cuando los países gastan más en prestaciones de ayuda a las familias, como servicios de guardería o bajas por maternidad o paternidad remuneradas, se fomenta que más mujeres trabajen fuera del hogar. Los que no proporcionan ese tipo de apoyo tienden a registrar niveles más bajos de empleo femenino.

No obstante, la tendencia general de esa mayor presencia de mujeres en el mercado laboral probablemente se acelerará y se extenderá a escala global con importantes consecuencias para el contrato social. El empleo femenino crecerá aún más a medida que decrezca la proporción de trabajadores empleados en el sector industrial (donde predominan los hombres) y aumenten los puestos en servicios como la sanidad y la educación (donde tiende a haber más trabajos para las mujeres). También se incrementará la presencia femenina en la fuerza de trabajo de los países a medida que sean más aquellos en los que el número de graduadas universitarias supere al de los graduados.

Mientras tanto, la presión económica obligará cada vez más a los políticos a buscar fórmulas para aprovechar todo ese talento de las mujeres. Según estimaciones recientes del FMI, el cierre de las brechas de género en los mercados de trabajo no solo contribuye a incrementar la producción económica de los países, sino que también hace crecer la productividad en general porque permite una asignación más eficiente de los trabajadores a aquellos puestos en los que su contribución puede ser mayor.[38] Los beneficios económicos potenciales son enormes. El aumento de los niveles de empleo femenino también será un factor clave para el sostenimiento de

los presupuestos públicos y, en especial, de las pensiones. En países como Japón se han dado cuenta de que conseguir que más mujeres accedan al mercado laboral y realicen aportaciones a los fondos de pensiones es esencial para sostener una sociedad con una población cada vez más envejecida. En el capítulo 2 veremos cómo los cambios en la forma de la crianza de los hijos pueden posibilitar un mejor aprovechamiento del talento femenino.

NUEVAS PRESIONES SOBRE EL CONTRATO SOCIAL: ENVEJECIMIENTO, INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y CAMBIO CLIMÁTICO

Con el contrato social ya tensionado por las presiones que implican los cambios tecnológicos y la transformación del papel de la mujer en la economía, por el horizonte asoman nuevas fuerzas. El aumento de la esperanza de vida causado por los avances en medicina y sanidad hace que las poblaciones estén envejeciendo en todas partes del mundo, aunque a diferentes ritmos. En 2018, por vez primera en la historia humana, la población mundial de más de sesenta y cuatro años superó en número a la de menores de cinco.

Las tendencias demográficas tienen enormes implicaciones para el contrato social intergeneracional. En Japón, donde el envejecimiento es más rápido que en ningún otro lugar, cada diez personas con empleo sostienen a cuatro personas mayores y a dos niños de menos de quince años. Sin embargo, en la joven Nigeria, diez trabajadores sostienen de media a ocho niños pequeños, pero solo a 0,5 personas mayores. En Europa, como promedio, diez trabajadores sostienen a tres personas mayores y a dos niños pequeños. De cumplirse las actuales proyecciones demográficas, esas tasas de dependencia se irán agudizando. Por ejemplo, en Japón, en 2100, solo la mitad de la población trabajará, mientras que la otra mitad será demasiado

mayor o demasiado joven para ello. ¿Cómo sostendrán las sociedades unas poblaciones más envejecidas y cómo se repartirá esa responsabilidad entre las familias y el Estado? ¿Cómo pagarán los Gobiernos la atención a los mayores si la población en edad de trabajar tiende a menguar? Incorporar a las mujeres a la fuerza de trabajo solo es parte de la respuesta; en el capítulo 6 se examinará cómo podemos cuidar de los mayores de forma humana y sostenible. Cómo gestionar el inexorable aumento de la demanda de atención sanitaria se aborda en el capítulo 4.

Además de las presiones relacionadas con el envejecimiento, actualmente estamos experimentando una oleada de cambio tecnológico impulsado por la inteligencia artificial y el aprendizaje automático. Estas nuevas tecnologías favorecen a los trabajadores muy cualificados y a los que viven en áreas urbanas. En el pasado, la globalización comportó que el capital se moviera por todo el mundo en busca de mano de obra barata. Los fabricantes del sector textil de Europa o Estados Unidos deslocalizaron su producción y la reubicaron en otros países de salarios más bajos, como Bangladesh o Vietnam. Sin embargo, en las economías modernas basadas en el conocimiento, el capital se mueve por todo el mundo en busca de concentraciones de mano de obra cualificada en las grandes ciudades. Por ejemplo, las compañías digitales que buscan empleados muy cualificados se instalan en Shanghái, Bangalore o San Francisco, porque es en torno a grandes universidades y centros culturales donde suelen hallarse porcentajes mucho mayores de ese tipo de personas. Si no se gestiona de forma adecuada, esta dinámica conlleva el riesgo de que se agraven la desigualdad económica y las divergencias regionales.

Las estimaciones varían, pero la automatización probablemente afectará al 50 % de los puestos de trabajo en un plazo no superior a las dos próximas décadas. A diferencia de lo ocurrido con la última oleada de cambio tecnológico, el impacto de esta se dejará sentir no solo en el empleo industrial, sino también en el de servicios como los que desempeñan los

trabajadores de las tiendas o incluso los que realizan los camioneros, los abogados o los contables.[39] Incidirá también tanto en los países en desarrollo como en las economías avanzadas, pues la robótica posibilitará que muchos puestos de trabajo industriales deslocalizados con anterioridad sean «relocalizados» de nuevo hacia países de salarios más elevados. La pandemia de la COVID-19 podría acelerar esa tendencia si, como consecuencia, las empresas tratan de simplificar y relocalizar sus cadenas de suministro a partir de ahora; al mismo tiempo, la capacidad para trabajar de forma más flexible desde cualquier parte también podría implicar una mayor dispersión geográfica de la mano de obra.

Mucho se ha hablado de la desaparición del empleo, del paro masivo resultante y de la necesidad de ayudar a los trabajadores sustituidos por robots, tal vez por medio de una renta básica universal. Lo más probable, sin embargo, será que no desaparezcan los puestos de trabajo como tales, sino que se transformen. La automatización puede sustituir la mano de obra humana, pero también puede complementar el trabajo y crear nuevos empleos. Se automatizarán las tareas rutinarias y repetitivas, las máquinas amplificarán las capacidades humanas, y las personas que tengan aptitudes laborales que se complementen bien con robots serán las más beneficiadas por ello.[40] Entre esas habilidades complementarias se incluyen la creatividad, la inteligencia emocional o la facilidad para colaborar con otras personas. Se corre el riesgo, eso sí, de que, beneficiados por la tecnología, quienes posean esas competencias de nivel superior se distancien mucho del resto de miembros de la sociedad y dejen atrás a aquellos cuyos trabajos son más rutinarios y repetitivos. En los capítulos 3 (dedicado a la educación) y 5 (sobre el trabajo), se proponen soluciones a este problema que va en aumento.

Mientras tanto, las protestas ecologistas de jóvenes de todo el mundo son sintomáticas de lo frustrados que se sienten con un contrato social que creen que les está escatimando su derecho a un planeta estable y habitable. El

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático calcula que la actividad humana ha causado ya un calentamiento global de un grado centígrado (con respecto a los niveles preindustriales), que se ha traducido en un cambio de las temperaturas medias, un aumento de los episodios meteorológicos severos y del nivel del mar y una sensible desaparición de especies.[41] Ya se ha perdido aproximadamente un 80 % de la cobertura forestal mundial. La merma estimada del terreno agrícola global oscila entre los 6 y los 12 millones de hectáreas anuales.[42] En los últimos cuarenta años se ha perdido la mitad de la flora y la fauna salvajes del planeta.[43] La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura ha dictaminado que los niveles insostenibles de sobrepesca se han extendido ya a un 33 % de los caladeros mundiales.[44]

¿Será posible compensarles semejante pérdida medioambiental a las generaciones actuales y futuras? Muchos defienden que el medio ambiente tiene un valor intrínseco y que el concepto económico de compensación no es el apropiado. Algunas pérdidas, como las de la destrucción de especies, son irreversibles y, por consiguiente, resulta imposible saber en esos casos a qué beneficios futuros hemos renunciado ya. Además, los científicos sostienen que, si las temperaturas aumentan por encima de un determinado nivel, nos arriesgamos a padecer inundaciones catastróficas, episodios meteorológicos extremos y una debacle agrícola y (en última instancia) ecológica para los que ninguna escala de compensación imaginable resultaría adecuada. En el capítulo 7 se examina la cuestión del contrato entre las generaciones y se muestra cómo alcanzar una mayor justicia intergeneracional.

¿*QUO VADIS*, CONTRATO SOCIAL?

El contrato social define lo que podemos esperar los unos de los otros en sociedad. La combinación formada por la tecnología, el cambio del papel de

las mujeres, el envejecimiento demográfico y la preocupación por el medio ambiente hace que nuestros viejos modelos económicos y sociales estén ahora sometidos a una gran presión. Las fisuras de nuestro contrato social se hicieron notoriamente visibles durante la pandemia de la COVID-19, cuando se evidenció qué grupos de la sociedad eran los más vulnerables. La agitación política que observamos en muchos países no es más que un aperitivo de lo que nos aguarda si no reflexionamos sobre qué nos debemos unos a otros. Si podemos reajustar expectativas y proporcionar nuevas oportunidades y apoyo para afrontar el cambio, es posible que alcancemos un nuevo consenso sobre el que tanto nosotros como nuestros hijos podamos prosperar en el futuro.

¿Cómo sería un contrato social diferente, más adecuado a las necesidades del siglo XXI?

Cada uno de los capítulos que siguen se centrará en diferentes elementos clave del contrato social, los cuales, siguiendo el orden del ciclo vital de los seres humanos, son: cómo ocuparse de la crianza y educación de los hijos, cómo afrontar las situaciones de mala salud, cómo ayudar a las personas para que se adapten bien a las nuevas realidades económicas, cómo cuidar de los mayores y cómo equilibrar los intereses de las diferentes generaciones. Los ejemplos y las lecciones se basarán en experiencias tomadas de todo el mundo para mostrar así los diversos tipos de presión a los que ha estado sometido el contrato social, y las múltiples formas en que este puede redefinirse. Se pondrá especial énfasis en las soluciones y en cómo hacerlas efectivas, pero siempre reconociendo que en esto no hay respuestas «correctas». El contrato social debe estar integrado en los valores de una sociedad y, al mismo tiempo, debe ser un reflejo de esos valores, que todos nosotros debemos ayudar a definir.

Tres son los principios generales que, en mi opinión, pueden guiarnos a la hora de diseñar un nuevo contrato social. En primer lugar, todas las personas deberían tener garantizado el mínimo necesario para vivir una vida

digna. En ese mínimo deberían incluirse una atención sanitaria básica, una educación, unas prestaciones asociadas al trabajo y una pensión que proteja de la pobreza al pensionista en la vejez, y cuyo nivel dependa de aquello que la sociedad pueda permitirse. En segundo lugar, debería esperarse que todas las personas contribuyan todo lo que puedan y que reciban las máximas oportunidades para hacerlo (oportunidades como, por ejemplo, una buena formación a lo largo de la vida, edades de jubilación más tardías o ayudas públicas para guarderías para que las mujeres puedan trabajar). En tercer lugar, más que dejándolos al albur de los individuos, las familias o los empleadores, es a nivel del conjunto de la sociedad como mejor se pueden compartir y abordar ciertos riesgos, como los asociados a las enfermedades, el desempleo y la vejez.

Las potentes fuerzas que impulsan la economía mundial actual —la globalización, el capitalismo, los cambios demográficos, la innovación tecnológica, la explotación del medio ambiente— han generado un enorme progreso material, pero nuestro contrato social no ha conseguido gestionar bien sus consecuencias adversas. Sostengo aquí que un contrato social diferente podría conservar esas ventajas y, al mismo tiempo, crear una mejor arquitectura de las oportunidades para todos. Además, podría romper el ciclo negativo de la política actual, movida por el desencanto y la indignación. Imaginar un nuevo contrato social también será de ayuda en esa otra tarea, fundamental, de cambiar nuestras expectativas y nuestros comportamientos en el seno mismo de nuestras familias y nuestras comunidades locales, e influirá en el contenido de las demandas que dirijamos tanto a nuestros empleadores como a nuestros Gobiernos. Los capítulos que siguen han sido concebidos para propiciar un debate de ese tipo sobre qué es lo que nos debemos unos a otros en el futuro.

2

La infancia

La decisión de tener hijos y, en el caso de tenerlos, de quién se ocupará de cuidar de ellos (sobre todo, cuando sean aún muy pequeños) es muy personal. Optar por que uno de los padres (o una de las madres) se quede en casa, o por utilizar servicios externos de guardería, o por recurrir a un abuelo o abuela, dependerá de una amplia serie de factores que van desde las preferencias individuales —en ocasiones, modeladas por creencias morales o religiosas— hasta las normas sociales y las circunstancias económicas. Sin embargo, estas decisiones que parecen tan personales tienen importantes consecuencias sociales. Los hijos de familias que no cuidan de ellos de forma adecuada suelen tener problemas en los estudios y en el trabajo. Es menos probable que desarrollen plenamente su potencial, que sean ciudadanos productivos y que contribuyan al bien común. Y también será menos probable a su vez que les vaya bien a los hijos de esos hijos, pues la desventaja social se transmite de una generación a otra. Debido a esas consecuencias sociales más amplias, casi todos los Gobiernos se esfuerzan por diseñar políticas que ayuden a las familias a criar a sus hijos, lo que significa adoptar cierto modelo (implícito o explícito) de cuál es la organización familiar idónea.

Pensemos en las experiencias tan diferentes que se vivieron en la Alemania Occidental y la Oriental. Hacia el final de la década de 1980,

Alemania del Este registraba el índice más alto de provisión pública de atención preescolar de todo el mundo. Un 70 % de los niños de hasta tres años de edad iban a guarderías y casi todos los de tres a seis años estaban matriculados en centros de educación infantil.[1] La política del Estado estaba enfocada a hacer que las madres volvieran pronto a trabajar, por lo que los permisos de maternidad eran breves y las plazas de educación preescolar pública eran abundantes y gratuitas. La norma social dictaba que esto era deseable tanto para las madres como para sus pequeños. También coincidía con una cierta visión más igualitarista del papel de los hombres y las mujeres en una economía socialista.

En Alemania Occidental, sin embargo, donde regía una manera más tradicional de entender la familia, las madres tenían derecho a disfrutar de bajas por maternidad más prolongadas, pero faltaban plazas de guardería y educación preescolar subvencionadas por el Estado, y existía también la tributación conjunta para las parejas casadas, lo que desincentivaba que las madres trabajaran fuera del hogar. La base sobre la que se fundamentaba ese enfoque era el principio de subsidiariedad, por el que, dentro de un sistema federal descentralizado, la responsabilidad de los servicios sociales recaía en el nivel más local posible. Las familias estaban antes que la provisión pública en ese orden de precedencia, las organizaciones benéficas precedían a su vez al Estado, y se consideraba que la provisión local era preferible a la de la Administración central. De ahí que la norma en Alemania Occidental fuese que las madres se quedaran en casa para cuidar de los niños. Aun después de treinta años de reunificación, ese principio de subsidiariedad y esa reticencia a traspasar las responsabilidades familiares al ámbito público hacen que todavía persistan diferencias entre el este y el oeste en ese país.[2]

Decidir cuál de esos sistemas es mejor depende de nuestras perspectivas y prioridades. Habrá quienes defiendan que la equidad debería determinar las elecciones sociales para posibilitar que hombres y mujeres tengan

iguales oportunidades en la vida. Otros preferirán que las madres se ocupen del cuidado de los hijos pequeños porque creen que es lo mejor para estos y para la familia.

¿Cuál es la mejor forma de cuidar de nuestros niños? No hay una respuesta única a esa pregunta, pero sea cual sea la solución que se escoja, esta tendrá consecuencias trascendentales para las vidas laborales de las mujeres. Las dos son cuestiones inseparables en la actualidad. Lo que también está claro es que si queremos dar a nuestros niños pequeños el mejor comienzo posible en la vida, el cuidado infantil no se debe tratar como un trabajo no remunerado y debe integrarse en nuestra infraestructura social como una parte esencial de esta. En este capítulo se reunirán los datos disponibles al respecto y se valorará cómo afectan diferentes tipos de contrato social a los papeles económicos desempeñados por las mujeres y al bienestar de los niños.

UNA ECONOMÍA DE TODOS LOS TALENTOS

En la actualidad, son muchos los debates suscitados por las tensiones que rodean al cambio de papeles económicos de las mujeres. Ahí está, por ejemplo, el de cómo pueden superar la discriminación que sufren en ciertos sectores y países a pesar de su cada vez más elevado nivel formativo. O el de por qué cobran las mujeres menos que los hombres y por qué las leyes de igualdad salarial han tenido tan escasa repercusión. O el de cómo puede aligerarse esa doble carga de trabajo (dentro del hogar y fuera de él) a la que están sometidas. En países con tasas de natalidad en descenso, ¿cómo se puede convencer a los jóvenes para que tengan hijos a pesar de la inseguridad de los ingresos y de las preocupaciones que suscita la superpoblación del planeta? Y en África, donde las tasas de natalidad se mantienen altas, ¿cómo se puede dar a las mujeres acceso a la educación y la contracepción para que dispongan de mayor margen de elección sobre

cuánta familia desean tener? Estos debates son manifestaciones de fracturas en el contrato social que tienen lugar cuando la educación y las necesidades económicas tiran en un sentido, mientras que las normas sociales tiran muchas veces en el contrario.

Desde la perspectiva económica, las pérdidas que estamos soportando por no apoyar mejor la participación de las mujeres en el mercado laboral son ingentes. En 1960, el 94 % de los médicos y los abogados en Estados Unidos eran varones blancos. Cincuenta años después, ese número había caído hasta el 62 %, porque más mujeres, varones negros y miembros de minorías étnicas habían tenido la oportunidad de incorporarse a esas profesiones. Los beneficios de aprovechar mejor la totalidad del talento disponible en el conjunto de la economía explican entre el 20 y el 40 % de los incrementos de la productividad registrados en Estados Unidos entre 1960 y 2010.[3] Vale la pena que nos detengamos en esta cuestión: la economía estadounidense se volvió mucho más productiva porque, en vez de utilizar una reserva de talento limitada a los varones blancos, pudo elegir entre un conjunto de aptitudes mucho mayor y asignar trabajos a personas más aptas para desempeñarlos. Los beneficios económicos provienen tanto del hecho de que las mujeres entren en profesiones para las que son competentes, como del hecho de que sustituyan a hombres menos talentosos que ellas.[4]

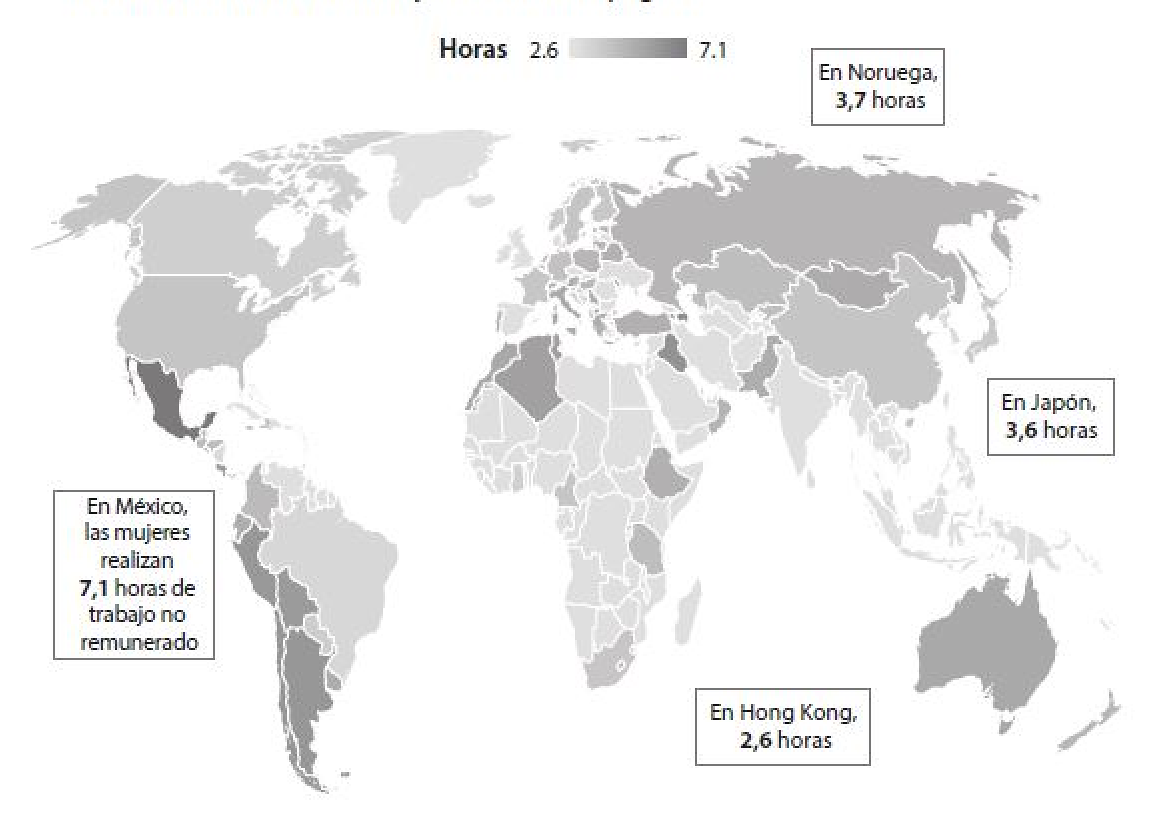
Desde el punto de vista histórico, la mala asignación de las aptitudes disponibles tiene múltiples causas. Las normas sociales sobre quién se encarga de hacer los diferentes tipos de trabajo —indistinguibles de la discriminación en muchos casos si les aplicáramos los criterios hoy vigentes— han sido ciertamente un factor. Pese a haber terminado la primera de su promoción de la Facultad de Derecho de Columbia en 1959, Ruth Bader Ginsberg (que acabaría siendo jueza del Tribunal Supremo) tuvo muchísimas dificultades para encontrar trabajo tras graduarse. «Ser judía, mujer y madre al mismo tiempo era demasiado —explicó una vez en

una entrevista—. Era como si quisiera entrar a batear en el partido y no pudiera porque ya estaba eliminada de antemano por triple *strike*.»[5] Los distintos grupos sociales pueden disfrutar de grados diferenciados de acceso a las oportunidades si los padres, las instituciones educativas o los empleadores favorecen a alguno de ellos en perjuicio de los otros. Aunque es ilegal en muchos sitios, la discriminación por razón de género, raza, discapacidad, orientación sexual u otras características sigue estando muy extendida. Por ejemplo, muchos estudios han detectado que los nombres de mujer en las solicitudes de empleo hacen presuponer a los empleadores que la persona solicitante está menos cualificada, y las empresas presuponen a menudo que las madres están por debajo de los padres en dedicación y competencia en el desempeño de un trabajo.[6]

Hoy en día, las oportunidades educativas están distribuidas de un modo más equitativo y muchos países (aunque no todos) han ilegalizado ciertos aspectos de la discriminación de género. Gracias a la mecanización y la automatización, la exigencia física de muchos trabajos manuales es menor, lo que los ha abierto a una mayor variedad de trabajadores, tanto hombres como mujeres. Actualmente, no es infrecuente ver a mujeres en las Fuerzas Armadas o conduciendo un taxi, empleos que, tiempo atrás, se reservaban en exclusiva a los hombres. Las plataformas digitales de búsqueda de empleo han revolucionado la asignación de los trabajadores a los puestos de trabajo al facilitarles un mejor encaje laboral en función de sus habilidades. Y las normas sociales que rigen qué trabajos pueden hacer los hombres y las mujeres están cambiando. Por ejemplo, la enfermería es una profesión con una creciente presencia de hombres, y las mujeres han incrementado la suya en otras ocupaciones tradicionalmente masculinas, como las ingenierías y el derecho. Además, la mayoría de los padres que tienen tanto hijos como hijas ya se han dado cuenta a estas alturas de que las aptitudes innatas y las aficiones de unos y otros no siempre se corresponden con las dictadas por los estereotipos de género.

Pese a todo lo anterior, las mujeres continúan asumiendo la mayoría de las responsabilidades relacionadas con el cuidado del hogar. A medida que ha ido aumentando la riqueza de los países, las tareas domésticas como limpiar, cocinar, comprar y ocuparse de la casa se han ideo mecanizando cada vez más gracias a ciertos «motores de la liberación» como las lavadoras y las aspiradoras, pero el cuidado de los pequeños y los mayores continúa siendo una ocupación muy intensiva en tiempo, y las horas requeridas para realizarla no varían mucho entre países con niveles de renta diferentes. Aunque las mujeres realizan ahora más trabajo retribuido, continúan soportando una carga mayor de trabajo no remunerado dentro de lo que, a menudo, se denomina «el segundo turno».[7] De media, en el mundo en conjunto, las mujeres hacen dos horas más al día de ese trabajo no pagado que los hombres. Usando datos tomados de noventa países, el FMI descubrió que esa diferencia es mínima en la igualitaria Noruega —donde las mujeres dedican un 20 % más de tiempo que los hombres al trabajo no remunerado— y es máxima en el muy poco igualitario Pakistán, donde el tiempo que las mujeres emplean en realizar trabajo no retribuido es un 1.000 % mayor (figura 4).[8]

Media diaria de horas de trabajo femenino no pagado



Ratio (cociente) entre las horas de trabajo no pagado femenino y las del masculino

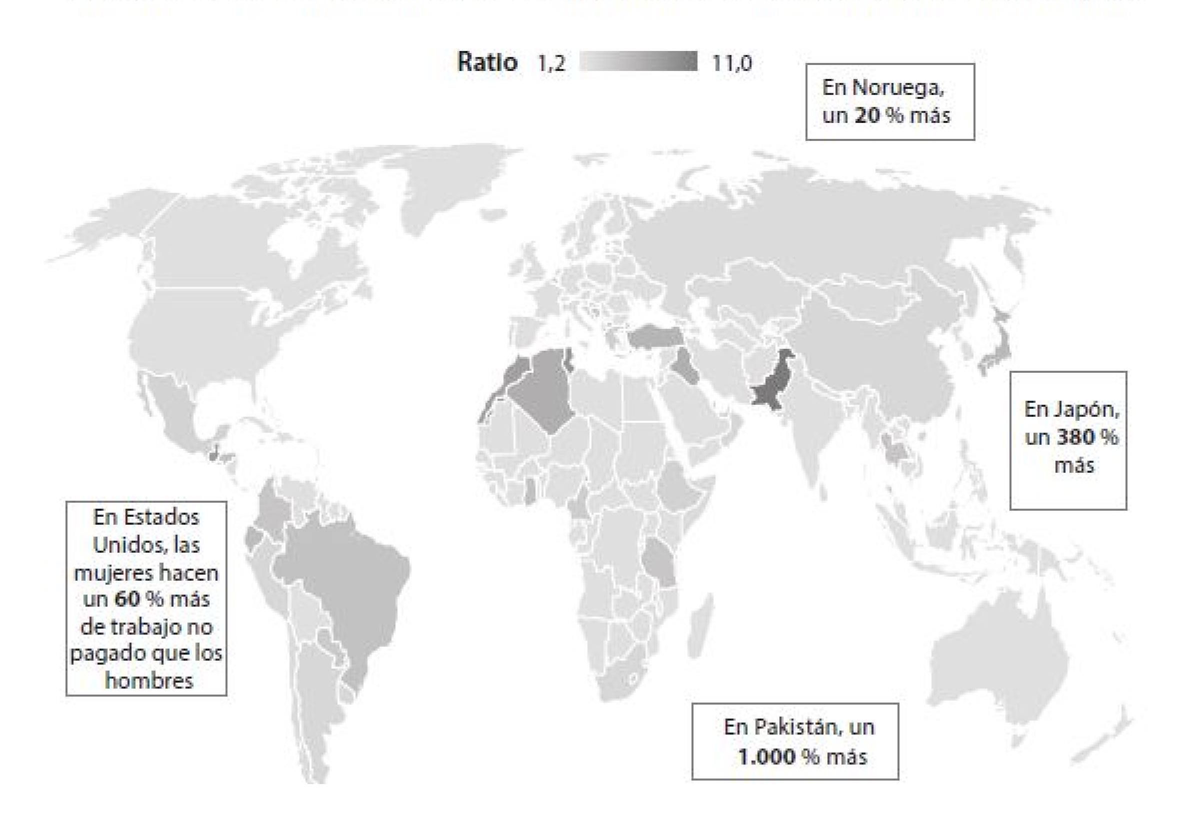


Figura 4. Las mujeres de todo el mundo hacen más horas de trabajo no remunerado que los hombres.

En las economías avanzadas hay indicios de que algo se mueve en la división del trabajo en el hogar. Según un estudio, desde el año 2000, las mujeres dedican al día media hora menos al trabajo no remunerado de lo que lo hicieron entre 1916 y 1989, y esos treinta minutos los ocupan ahora en trabajo retribuido. Por el contrario, los hombres hacen menos trabajo remunerado y dedican cuarenta minutos más al día a labores no retribuidas.[9] Este reequilibrio en el seno de las parejas ha sido más pronunciado aún en el caso de las mujeres con estudios superiores.

En el mundo en desarrollo, el reequilibrio aún no es evidente. Según datos tomados de sesenta y seis países en vías de desarrollo, las mujeres dedican 3,3 veces más tiempo que los hombres a realizar trabajo no remunerado.[10] En los países donde la carga de los cuidados domésticos es más desigual, ese trabajo extra se traduce en diez o más semanas anuales de la vida de cada mujer. Los hijos e hijas mayores (casi siempre hijas) suelen ocuparse también del cuidado de los niños, pero se calcula que, a nivel mundial, unos treinta y cinco millones de menores de cinco años no están supervisados. Y cuando a los hombres del mundo en desarrollo que sí participan de las labores de cuidado infantil se les pregunta por el tiempo que invierten en ellas, suelen declarar que emplean mucho más del que sus parejas femeninas dicen que dedican en realidad (imagino la probable sonrisa resignada de muchas lectoras al leer esto). Por ejemplo, un 37 % de los varones en la India aseguran que cuidan de los niños todos los días, mientras que solo un 17 % de las mujeres indias dicen que los hombres realizan labores de cuidado infantil. En Brasil, esa divergencia es todavía mayor: un 39 % de los hombres afirman que participan del cuidado de los

niños a diario, mientras que solo un 10 % de las brasileñas dicen que eso es así.

Así pues, pese a las mejoras de las opciones educativas y laborales de las mujeres, la mecanización del trabajo y el cambio de las normas sociales, el mayor obstáculo a la asignación óptima de talento continúa siendo el hecho de que, cuando tienen hijos, las madres de todo el mundo tienden a abandonar la población activa o a aceptar empleos peor pagados que les permitan equilibrar el trabajo remunerado fuera del hogar con las obligaciones del cuidado y la atención domésticas. [11] La brecha salarial de género puede explicarse en buena medida por el hecho de que los puestos de trabajo que permiten a las mujeres atender las obligaciones domésticas son más flexibles, a tiempo parcial o con jornadas más cortas, y normalmente están peor remunerados por hora. Y como las mujeres hacen jornadas laborales más cortas, adquieren menos experiencia profesional, lo que retrasa su progresión y, a su vez, congela su nivel salarial en cotas bajas. [12] Además, muchas de las que abandonan el mercado laboral al tener hijos ya no vuelven nunca a él, en muchos casos porque el hecho de pasar largas temporadas desempleadas lo hace especialmente difícil.

La conclusión es que un mercado de trabajo verdaderamente neutral en cuanto al género, que permitiese que las mujeres con aptitudes desarrollasen su pleno potencial, incrementaría la productividad tanto de ellas como de ellos. Los beneficios económicos son potencialmente enormes: cerrar las brechas de género podría hacer que el PIB subiera un 35 % gracias a las aptitudes adicionales aportadas por las mujeres al entorno laboral. [13] Pero para lograr ese incremento económico, es necesario que nos replanteemos cómo está previsto en nuestro contrato social que se provea la atención a la infancia.

FAMILIAS VERSUS ESTADO Y MERCADO

En todos los países, el contrato social estipula unas normas sobre la división del cuidado de los niños entre hombres y mujeres, y sobre dónde debe tener lugar ese cuidado. Lo primero se determina a través de la asignación de los permisos de maternidad y paternidad, y lo segundo, primando las prestaciones monetarias (lo que fomenta que el cuidado sea dentro del hogar) o las subvenciones públicas a los servicios de guardería y preescolar (lo que promueve el uso de esos entornos institucionalizados).

En líneas generales, podemos hablar de dos grandes modelos. Uno de ellos potencia el papel de la familia, porque proporciona a los individuos un muy escaso (o nulo) apoyo económico o social. Los países del sur de Europa y el este de Asia son ejemplos típicos de este enfoque. Las políticas de los Estados se concentran allí en facilitar las bajas laborales de los progenitores (generalmente, de las madres) para que se puedan ocupar directamente de sus responsabilidades como cuidadores. Si algún apoyo presta el Estado para servicios de guardería y preescolar, suele ser en forma de pagos de prestaciones económicas, lo que también fomenta que sean las familias las que se encarguen de los cuidados. El modelo alternativo, por su parte, habilita a los individuos para ocuparse de sus responsabilidades como cuidadores con independencia de sus relaciones familiares, ya que facilita alternativas públicas (estatales) o privadas (de mercado): guarderías gratuitas o subvencionadas. Los países del norte de Europa y otros como Francia, con su generosa provisión de servicios de guardería financiados por el Estado, son ejemplos de este modelo. [14]

Se trata, como es lógico, de dos modelos muy controvertidos y fundamentados en valores sobre cuán individualista o familiar debería ser la base de nuestro contrato social. El modelo familiar potencia unos papeles más tradicionales para los hombres y las mujeres. También incentiva la interdependencia y las obligaciones mutuas entre miembros de las familias extensas y de las diferentes generaciones: ahí está el caso de los abuelos (o, más habitualmente, las abuelas) que cuidan de los nietos con la expectativa

de que luego cuiden de ellos (o ellas) cuando ya no se puedan valer por sí mismos. El modelo alternativo, sin embargo, posibilita que los individuos organicen sus vidas fuera de las estructuras tradicionales —por ejemplo, en hogares monoparentales— y propicia una mayor flexibilidad en cuanto a la concepción de la familia y sus tipos.

El grado en que las abuelas y los abuelos se implican en el cuidado de los niños (que, por cierto, varía extraordinariamente entre diferentes lugares del mundo) es pues un buen indicador de si un país aplica un enfoque de base más familiar o no. En Europa y Estados Unidos, menos del 10 % de los niños se quedan al cuidado de un abuelo o abuela con cierta frecuencia, pero ese porcentaje sube hasta el 30 % en el este de Asia, y hasta el 75 % en el África subsahariana.[15] Esto se explica, en parte, por razones demográficas. En las sociedades más envejecidas, donde, además, las mujeres tienen hijos a edades más avanzadas, muchos abuelos no pueden ayudar a atender a los niños, mientras que en muchas partes de África, las abuelas todavía están en la cincuentena y son perfectamente capaces de cuidar de sus nietos, lo que permite que sus propios hijos e hijas trabajen fuera del hogar.

China registra posiblemente el mayor índice de cuidado infantil por parte de abuelos y abuelas: el 90 % de los niños de Shanghái, el 70 % de los de Pekín y el 50 % de los de Cantón se quedan al cuidado de, al menos, alguno de sus abuelos, que, en la mitad de los casos, es el único cuidador del pequeño.[16] Esto es consecuencia de la política de hijo único aplicada por China en su día (ahora hay muchos abuelos por cada niño), de una provisión limitada de servicios públicos de guardería y preescolar, de las tradiciones culturales del país y también de sus bajas edades de jubilación, a las que cabe sumar una ingente migración de población rural hacia las ciudades que ha hecho que los únicos habitantes que quedan ahora en algunos pueblos chinos sean solo niños y sus abuelos.[17]

¿Cuál de los dos cuidados es mejor: el de los abuelos o el de los servicios formales de atención infantil? No hay una respuesta «correcta» a esa pregunta; las familias toman decisiones basándose en sus circunstancias y preferencias. Según un estudio, los niños cuidados por sus abuelos parecen contar, de media, con vocabularios más ricos con los que expresarse, probablemente debido a que las interacciones cara a cara con personas adultas que esos parientes mayores les proporcionan tienden a ser más intensas. Sin embargo, los niños cuidados por sus abuelos rinden peor en otras pruebas cognitivas, como las de razonamiento no verbal o las de conceptos matemáticos relevantes para un buen desempeño escolar, y donde más importantes son esas diferencias es en el caso de los pequeños de familias desfavorecidas. [18]

¿Qué efecto tiene en la participación de las mujeres en la población empleada remunerada el hecho de que vivan en países con un contrato social más tradicional, de base más familiar, si se compara con lo que sucede en aquellos países donde se fomentan modelos de cuidado de la infancia más externos al hogar y con mayor participación masculina? ¿Y cuál de esos dos modelos es más viable de cara al futuro?

EL CUIDADO DE LOS NIÑOS EN LAS ECONOMÍAS AVANZADAS

En las economías más avanzadas, la cantidad media de gasto dedicado a ayudas al cuidado infantil (tanto al de base familiar como al de servicios de provisión estatal) es del 0,6 % del PIB. Para ponerlo en perspectiva, sirva decir que las economías avanzadas gastan unas ocho veces más en educación y unas veintiuna veces más en sanidad. [19] La duración media de los permisos parentales (remunerados, parcialmente al menos) es de 55 semanas. Como ya se ha señalado antes, los países más generosos en ese

capítulo son los nórdicos y Francia, y los menos, los del sur de Europa, Australia, Nueva Zelanda, Suiza, México y Turquía.

En las economías más avanzadas de los países que son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los hombres tienen reconocidas bajas remuneradas por paternidad mucho menos generosas que las bajas por maternidad de las mujeres, pues su media es de ocho semanas. En Francia, los padres tienen derecho a una (relativamente) generosa baja retribuida por paternidad de veintiocho semanas, pero en Nueva Zelanda, Canadá y Suiza ni siquiera existe ese permiso parental para los hombres. De todos modos, esto está cambiando. Una reciente directiva de la Comisión Europea obliga a todos los Estados miembros a tener previsto en sus normativas nacionales un permiso parental mínimo de cuatro meses para no más tarde de 2022, y a que solo dos de esos meses puedan transferirse de un padre (o madre) al otro. Alemania y Suecia han ido más lejos y ofrecen ahora catorce y dieciséis meses, respectivamente, de permiso parental que puede ser íntegramente compartido entre ambos progenitores. Finlandia ofrece actualmente siete meses de baja por paternidad a todos los hombres.

Estados Unidos, por su parte, representa un importante caso aparte: es la única economía avanzada que no tiene una política de baja remunerada por maternidad o paternidad estipulada por ley. Desde 1993, la Ley de la Baja Familiar y Médica garantiza a los trabajadores o trabajadoras que cumplen las condiciones requeridas hasta doce semanas de permiso al año por razones médicas, entre las que se incluyen el nacimiento de un hijo, pero no es una baja pagada. El gasto público estadounidense en atención y cuidado de la infancia está muy por debajo de la media de la OCDE, pues asciende a solo el 0,35 % del PIB, por lo que las familias de ese país dedican una parte considerable de sus ingresos privados al cuidado de los niños, si bien las variaciones entre grupos de renta son enormes. [20]

Estas diferencias en la elección de políticas tienen importantes implicaciones de cara a las pautas de la distribución del trabajo en las familias. En el norte de Europa, donde existen sistemas relativamente generosos de permisos parentales y servicios de guardería y preescolar, los hogares con dos perceptores de ingresos —aquellos en los que ambos progenitores tienen trabajo remunerado— son los más comunes. Por ejemplo, en un 55 % de las parejas en Dinamarca y en un 59 % de las de Finlandia, los dos miembros son perceptores de ingresos por trabajo. En la Europa continental, antes que el de doble proveedor es más habitual el modelo de «proveedor y medio»: el hombre se concentra en un empleo a tiempo completo y la mujer, en algún trabajo a tiempo parcial. Francia y Bélgica siguen un modelo mixto en el que las mujeres tienen derecho a bajas por maternidad prolongadas y bien remuneradas, sobre todo mientras los niños son pequeños, pero en el que también se les presta apoyo para que vuelvan a desempeñar trabajos a tiempo completo en cuanto estén listas para hacerlo.[21] En Estados del bienestar más liberales en el plano económico, como el Reino Unido, se ofrecen diversas soluciones privadas (de mercado), como los vales de guardería, y se centran las ayudas para ese tipo de servicios allí donde se observan fallos del mercado o necesidades más apremiantes, como en el caso de familias muy pobres o afectadas por otros problemas serios.[22] Esto trae como consecuencia que la mayoría de las mujeres tengan que realizar el papel de proveedoras secundarias. En el sur de Europa, donde el contrato social favorece el apoyo intrafamiliar, el más común es el modelo del proveedor varón.[23] Lo mismo ocurre en gran parte del mundo en desarrollo.

EL CUIDADO DE LOS NIÑOS EN EL MUNDO EN VÍAS DE DESARROLLO

En el mundo en desarrollo el cuidado infantil sigue dependiendo principalmente del apoyo de la familia. Esta tendencia se ve potenciada a su vez por el hecho de que muchas mujeres trabajan en el sector informal o irregular de la economía y carecen de derecho legal a un permiso de maternidad. La Organización Internacional del Trabajo calcula que 830 millones de mujeres trabajadoras siguen todavía sin tener acceso a bajas por maternidad en el mundo en desarrollo.[24] En la mayoría de los países de Asia, África y Oriente Próximo y Medio, el permiso por maternidad fijado por ley es de doce o trece semanas al 100 % del salario, pero el número de mujeres en el mercado laboral formal es tan bajo que pocas son las que pueden beneficiarse realmente de esas normativas.

El permiso de paternidad está empezando a aparecer en algunos países asiáticos en desarrollo, pero de forma paulatina y a niveles reducidos: Filipinas ofrece siete días; Bangladesh, Camboya y Vietnam, diez; China e India, ninguno. Las bajas por paternidad son una figura muy infrecuente en África y Oriente Medio y Próximo. Los permisos parentales que se pueden compartir entre ambos progenitores son algo más inusual todavía en el mundo en vías de desarrollo (los únicos ejemplos de países donde existen son Burkina Faso, Chad, Guinea, Nepal y Mongolia), y los remunerados son prácticamente inexistentes. No obstante, existen datos fehacientes de que los países en desarrollo que ofrecen bajas de paternidad obtienen beneficios por estas en forma de unos niveles más altos de empleo femenino.[25]

Pero, pese a ese telón de fondo general, son también numerosos los ejemplos de un aumento del apoyo público al cuidado infantil en el mundo en desarrollo que hace que no solo haya más mujeres que puedan trabajar fuera del hogar, sino que se creen empleos para otras en el propio sector de la atención a la infancia. En México, las llamadas «estancias infantiles» proporcionan servicio de guardería por un mínimo de ocho horas diarias y cinco días a la semana con unas buenas ratios de personal por niño, una

buena alimentación para los pequeños y un programa educativo elaborado. Con una financiación pública de hasta un 90 % de su coste, la mayoría de los niños traídos a diario a estos centros pertenecen a las familias más pobres. Las madres que envían a sus hijos a estas estancias han visto aumentar en seis horas de media su tiempo diario de trabajo remunerado. El programa también procura empleo a cuarenta mil mujeres. Hay programas similares en la India que atienden a más de un millón de niños; y en Sudáfrica, donde dan trabajo a más de veinte mil mujeres. [26]

EL CUIDADO DE LOS NIÑOS Y EL TRABAJO DE LAS MUJERES

Son muchos los estudios que muestran que, cuando baja el precio de la atención infantil, entran más madres en el mercado laboral. [27] Y los países que invierten más en apoyarlas para que se reincorporen al empleo remunerado cosechan beneficios económicos en forma de una mayor participación femenina en la población activa (figura 5). Una atención infantil accesible, asequible y de calidad ayuda a las madres a alcanzar un mejor equilibrio vida-trabajo, y la utilización de esos servicios es mayor cuando vienen apoyados por algún tipo de subvención pública. Son muchos más los factores que también importan —la formación de las mujeres, los salarios medios, las normas sociales, las regulaciones del cuidado infantil —, pero los países con unos contratos sociales más generosos han logrado mantener niveles más altos de empleo femenino y unas tasas de fertilidad que favorecen la estabilidad demográfica.

Entre esos países, no obstante, existen aún importantes variaciones. En la mayoría de las economías avanzadas, los niveles de remuneración laboral de hombres y mujeres siguen un recorrido similar hasta que nace el primer hijo; a partir de ahí, comienzan a divergir de forma marcada. Las mujeres

experimentan una acusada caída en sus ingresos, mientras que los de los hombres permanecen básicamente inalterados.

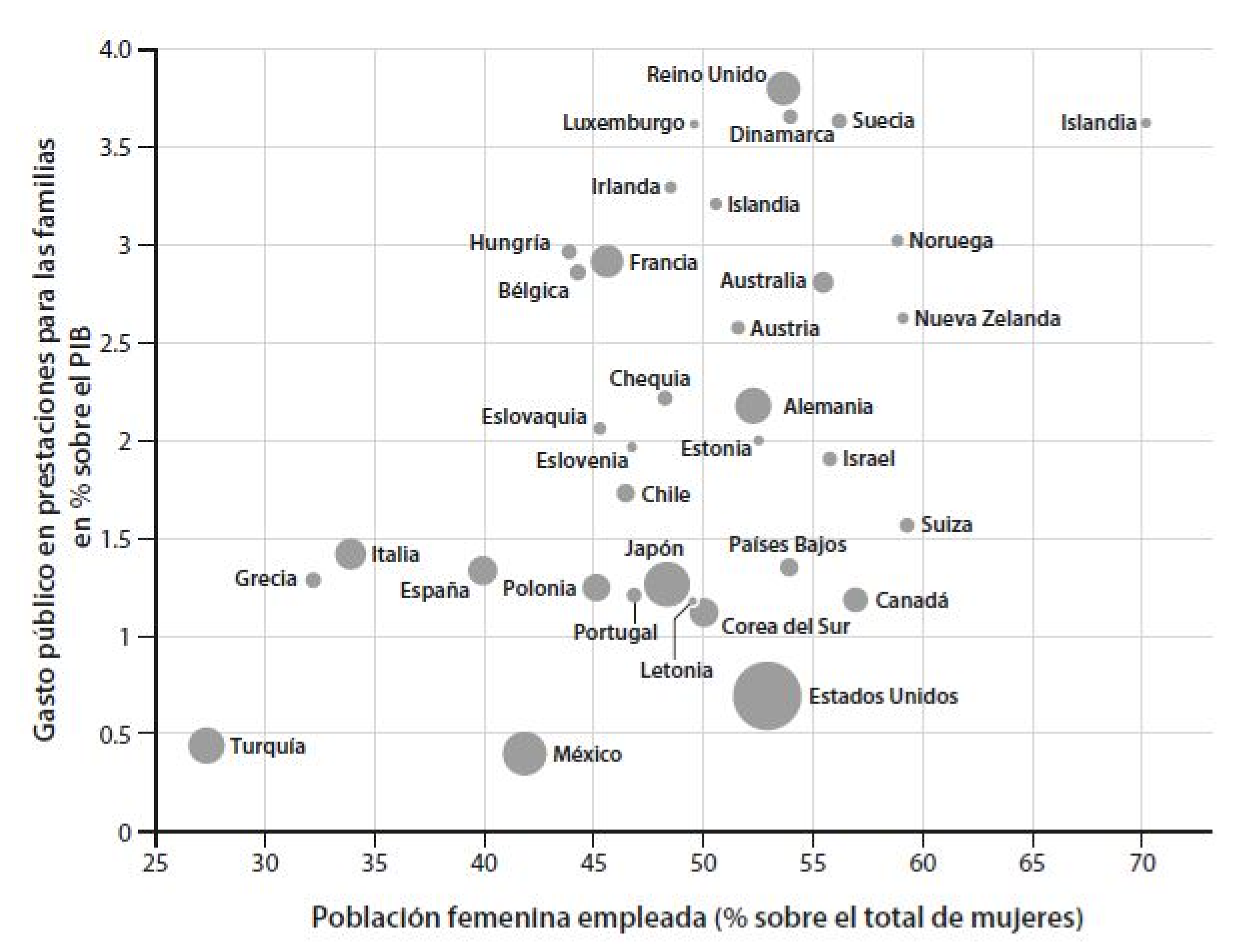


Figura 5. Los países que gastan más en ayudar a las familias posibilitan que las mujeres sigan teniendo empleo remunerado.

La magnitud de esta «penalización por hijo» (la caída en los ingresos durante entre cinco y diez años después de tener al primer hijo) varía muchísimo y va desde el 21-26 % en Suecia y Dinamarca hasta el 31-44 % en Alemania y Austria, y el 51-61 % en el Reino Unido y Estados Unidos.[28] A corto plazo, estas diferencias están relacionadas con las políticas vigentes en materia de permisos parentales y acceso a los servicios

de cuidado a la infancia, pero esa es solo una parte de la historia. A largo plazo, las normas culturales que rodean los respectivos roles de los hombres y las mujeres, y la prevalencia en algunos países de unas actitudes más conservadoras hacia la conveniencia o no de que las madres se queden en casa, parecen tener una mayor influencia. [29]

Varios países con problemas de disminución poblacional, como Japón, Corea o Taiwán, han aumentado el apoyo económico a las familias con vistas a frenar la caída de la fertilidad. [30] Japón y Corea, que afrontan los descensos de fertilidad más acusados del mundo, ofrecen actualmente la baja remunerada por paternidad más generosa (un año entero). Aun así, menos del 3 % de los varones hacen uso de ella. ¿Por qué? Según un estudio reciente en Corea, que lleva el maravilloso título de «Me gustaría tomármelo, pero paso», muchos trabajadores varones casados, de edades comprendidas entre los veinte y los cuarenta y nueve años, querrían aprovechar los permisos por paternidad, pero les frena la impresión de que los demás hombres no lo vean normal. Aunque, a nivel individual, todos tenían una opinión favorable al respecto, su incorrecta suposición de que la opinión de los demás no era esa los disuadía de tomarse un tiempo de baja cuando tenían un hijo. [31] Algo parecido ocurre en el Reino Unido, donde existen los permisos de paternidad, pero un 40 % de los padres (hombres) nunca se acogen a ellos, y no llegan al 10 % los que se lo toman durante más de dos semanas.

Estas iniciativas han fracasado porque buscan reforzar los cuidados de base familiar sin cambiar la disposición de los hombres a soportar una mayor carga del trabajo no remunerado. Proporcionar más ayudas públicas al cuidado infantil no es suficiente si no se transforman las actitudes masculinas. Pero si se diseñan del modo adecuado, las políticas de las administraciones pueden contribuir a fomentar cambios de conducta. Islandia proporciona a las familias una serie de opciones que parecen haber servido para modificar efectivamente el balance de trabajo no retribuido

soportado por hombres y mujeres. A los progenitores se les dan nueve meses de baja parental remunerada: tres para la madre, tres para el padre y otros tres a repartirse entre ellos. Si el padre no hace uso de su parte del permiso, esta se pierde sin más. Esta política se introdujo en el año 2000 y ahora casi todos los padres (varones) de Islandia se toman su permiso de paternidad y, según muestran las encuestas, asumen un papel mucho más activo en la vida de sus hijos pequeños. [32]

Países como Italia, España o Irlanda, asociados tradicionalmente al concepto de la familia católica amplia, se enfrentan hoy en día a un riesgo muy real de descenso demográfico. ¿Por qué? Porque el cuidado infantil no está bien financiado por el Estado, las políticas de este continúan favoreciendo la atención de base familiar y los hombres se ocupan poco de las labores no retribuidas. El problema se ve agravado por unas elevadas tasas de paro y de precariedad del empleo que retrasan el momento en que los jóvenes pueden por fin formar su propia familia y tener hijos. La consecuencia es que las tasas de natalidad de las mujeres de esos países están actualmente entre las más bajas del mundo.

REPERCUSIONES DE ESTOS SISTEMAS DE CUIDADO INFANTIL EN LOS NIÑOS

Una de las razones que explican el lento avance en la oferta de servicios de atención a la infancia es lo extendida que está la creencia tradicional de que el hecho de que la mujer trabaje fuera de casa tiene un efecto adverso para sus hijos pequeños. Normalmente, es una idea que descansa sobre la hipótesis de que solo una madre puede proporcionar a su hijo el cuidado que este necesita para su sano desarrollo. Sin embargo, ¿qué nos dicen los datos reales sobre la repercusión que el hecho de que una madre sea mujer trabajadora tiene en el desarrollo de sus hijos? ¿Y sobre el impacto de los

padres (varones)? Son muchísimas las investigaciones que se han realizado sobre este tema.

Los psicólogos coinciden en que los primeros meses de la vida de un bebé son cruciales para su desarrollo cerebral y emocional.[33] Retrasar el regreso de una madre al trabajo permite que pueda seguir dando el pecho durante más tiempo y facilita una mayor interacción madre-hijo durante esa fase tan crítica de la crianza. Hay estudios en los que también se ha encontrado cierta asociación entre un regreso temprano de las madres al trabajo y un peor rendimiento académico del niño durante su primera infancia.[34] En un compendio de varios estudios empíricos se concluía que las pruebas evidencian que los niños salen beneficiados cuando las madres pueden posponer su vuelta al trabajo hasta después del primer año de vida del pequeño.[35] Obviamente, esos resultados no recogen el efecto que sobre la madre tiene la pérdida de habilidades profesionales y de independencia económica resultante, ni tampoco se está midiendo en ellos la comparación entre el impacto que la madre tiene en los niños y el que podría tener un sistema de cuidado infantil institucional de alta calidad. Tampoco disponemos de datos ni estudios suficientes para juzgar si el hecho de que los padres (varones) se quedasen en casa durante esos primeros meses de vida del bebé tendría un beneficio equivalente.

Ahora bien, cuando los niños son ya un poco mayores, se benefician de la influencia añadida de los cuidadores, de sus iguales y de la escuela. Existe cierta asociación estadística entre el hecho de que las madres regresen al trabajo después de que sus hijos hayan cumplido los dos o tres años y que estos obtengan luego mejores resultados académicos y conductuales.[36] De un metaanálisis de sesenta y nueve estudios se desprendía la conclusión de que la actividad laboral de las madres rara vez se relacionaba con resultados adversos para los hijos, y no solo eso, sino que las valoraciones docentes del rendimiento de los alumnos parecen indicar que estos se benefician de que sus madres tengan empleo. Diríase

que, si algún efecto tiene el hecho de que las madres vuelvan a trabajar, es el de que sus hijos tengan mejores resultados escolares y conductuales que si ellas se hubiesen quedado en el hogar. [37] Y ese efecto de mejora es mayor cuanto más alta es la calidad de los servicios de atención a la infancia disponibles. [38] Es evidente que importa el momento que se elija para regresar al mercado laboral: que un padre o madre se quede en casa durante el primer año de vida del bebé puede tener efectos positivos para este, y que vuelva a trabajar tras su segundo o tercer año de vida también genera consecuencias positivas para el rendimiento educativo del niño.

Recientemente, varios países han extendido los permisos de maternidad con la esperanza de mejorar el bienestar de los niños. Por ejemplo, Alemania incrementó la baja por maternidad de dieciocho a treinta y seis meses en 1992, lo que comportó un gran descenso en el número de madres trabajadoras. [39] El objetivo de aquella modificación era potenciar el desarrollo de los bebés, pero si se comparan los resultados educativos y laborales para los niños nacidos antes y después de esa reforma, no se aprecia mejora alguna. De hecho, puede que el cambio de política conllevara incluso cierto descenso del éxito educativo infantil, y que la consiguiente caída en los ingresos de las familias también fuese perjudicial en ese sentido. Resultados parecidos se produjeron en Canadá y Dinamarca, aunque, en un estudio, se detectó que los países europeos con permisos por maternidad más largos presentan tasas de mortalidad infantil (tanto de bebés como de niños) más bajas. [40] En Estados Unidos, la introducción de bajas retribuidas por maternidad provocó ligeras mejoras en el peso de los bebés al nacer, así como menos partos prematuros y una menor mortalidad infantil. [41]

Que las madres regresen al trabajo es especialmente beneficioso para los niños de familias más pobres. A los que se crían en hogares que están en situación de riesgo económico, sobre todo los de familias monoparentales o que dependen de prestaciones monetarias públicas, tiende a irles mejor

cuando sus padres trabajan.[42] El empleo materno aporta mayor seguridad económica y reduce las tensiones en la familia, y eso compensa el efecto de la ausencia de la madre. Sin embargo, los niños de familias más acomodadas se benefician menos de que su madre trabaje fuera porque la renta añadida que eso aporta es menos crucial para su bienestar.

Asimismo, son muy diferentes las consecuencias para las niñas y para los niños. En una investigación reciente, se hizo un seguimiento de 105.000 niños y niñas hasta su entrada en la edad adulta en veintinueve países de la América del Norte y del Sur, Australia, Europa, Asia y Oriente Próximo y Medio.[43] Las hijas de mujeres que trabajaban fuera de casa evidenciaron una mayor probabilidad de tener empleo, ocupar puestos más altos, trabajar a tiempo completo y cobrar más que las de madres que no tenían empleo fuera del hogar. Por su parte, los hijos criados por madres que trabajaban fuera de casa dedicaban más tiempo a cuidar de familiares, mientras que las hijas dedicaban menos tiempo a realizar labores no retribuidas. Estas diferencias se atribuyen al hecho de que las madres trabajadoras trasmiten actitudes más igualitaristas a sus hijos, que tienden así a equilibrar más sus horas de trabajo remunerado fuera de casa con las dedicadas a labores no retribuidas en el hogar.

Además de las ventajas para los niños y para la economía en general del hecho de que las mujeres vuelvan a trabajar, cada vez hay más datos que indican que la implicación de los padres (varones) en la crianza de los niños pequeños también es muy beneficiosa. Los niños que se crían con un padre que está presente en casa y participa en su cuidado y educación tienen un mejor desarrollo emocional y conductual. Cuanto mayor es el nivel de ingresos, más probable resulta que el padre pase más tiempo con sus hijos, y la naturaleza de su implicación en la crianza puede ser muchas veces distinta de la de la madre y complementaria de esta. Algunos estudios observacionales han demostrado que las interacciones con padres varones pueden ser más estimulantes y enérgicas, y favorecen la asunción de riesgos

y la exploración, lo que es beneficioso para el desarrollo cognitivo del niño o la niña.[44] Por ejemplo, los niños de dos años rinden mejor en los test cognitivos que se les realizan a esa edad si, a los tres meses de vida, tenían un padre varón implicado en su cuidado.[45] También se ha hallado una asociación positiva entre la implicación paterna en las tareas de cuidado del bebé durante el primer mes de vida y un mejor desarrollo mental de este al cabo de un año.[46]

LAS FAMILIAS DEL FUTURO

Aprovechar las aptitudes de las mujeres en el mercado laboral es beneficioso desde el punto de vista económico y mejora el bienestar de los niños tras su primer año de vida. Una mayor implicación del padre en esos primeros años de crianza también tiene claros beneficios para el niño. Así pues, un contrato social que reequilibre las responsabilidades cuidadoras entre hombres y mujeres y convierta en retribuido el trabajo no remunerado de las segundas haría que nuestras sociedades fueran más ricas y más justas. A nuestros niños les irá mejor tanto en el plano académico como en el psicológico si, en sus primeros meses de vida, los crían padres y madres implicados y si, tras esa primerísima infancia, tienen acceso a servicios de guardería y preescolar de calidad. El efecto beneficioso que se observa es especialmente importante para niños que se crían en familias más pobres, y mejora además la movilidad social.

Son muchos los modelos que implican una mayor asignación de recursos públicos a la provisión de una atención infantil asequible y de calidad. Que ese apoyo prime un cuidado de base más familiar u otro más centrado en servicios externos al hogar es una elección que, idealmente, debería dejarse en manos de los individuos y las familias. Que los costes de esos permisos parentales y esa atención infantil fuesen financiados por el Estado en vez de por las empresas y los empleadores en general ayudaría a igualar más las

condiciones para los hombres y las mujeres en el trabajo. La clave es que las políticas públicas apoyen a hombres y a mujeres por igual para que cada uno tenga la libertad de elegir y para que la asignación de las competencias en la economía sea óptima.

Lo ideal sería que los Gobiernos proporcionaran un menú de opciones para las familias —bajas por maternidad y paternidad, o mejor aún, permisos parentales que se puedan compartir— con financiación pública tanto para el cuidado infantil institucionalizado fuera de casa, como para el que se realiza en el hogar. Las elecciones y decisiones que se tomen en ese sentido son muy personales y dependen en gran medida de las circunstancias individuales. El cambio crítico que se debe producir es que se deje de ignorar, o de dar por supuesto o por descontado, el cuidado de los miembros de la generación más joven encasillándolo en la categoría de trabajo no remunerado. Tiene que convertirse en una parte esencial de la infraestructura de los servicios públicos, como lo es la sanidad o la educación. También debe ser flexible para dar cabida a los modos en que la organización tanto del trabajo como de las familias está cambiando. Si se hace así, mejorará las vidas tanto de los hombres como de las mujeres, hará que los niños cuenten con un apoyo más efectivo y creará un empleo que será femenino en muchos casos.

Ahora bien, aunque la provisión de cuidado infantil es clave, son muchas las políticas que también pueden ayudarnos a avanzar por la senda de un mercado laboral más igualitario. Un empleo más flexible y con prestaciones asociadas al trabajador —de manera que no las pierda al cambiar de puesto o empresa y que se puedan ajustar en función de si trabaja a tiempo parcial o a tiempo completo— ayudaría tanto a hombres como a mujeres a equilibrar sus responsabilidades como cuidadores con el cambiante modelo laboral (véase más sobre esto en el capítulo 5). Un sistema fiscal en el que las personas tributen como individuos es mejor que otro que fomente la tributación conjunta de las parejas, por ejemplo. Cuando los matrimonios

presentan declaraciones conjuntas, el segundo perceptor (que suele ser la mujer) ve gravados sus ingresos al mismo tipo marginal que su pareja, lo que suele implicar que pague más de lo que pagaría en una declaración individual y, por consiguiente, desalienta la participación laboral femenina.[47] Por su parte, los calendarios escolares con largas vacaciones estivales representan un problema para los padres y madres trabajadores y no tienen mucho sentido en sociedades en las que son muy pocas las personas empleadas en el sector agrario y en las que el trabajo infantil es ilegal. Será vital, pues, avanzar hacia un tipo de contrato social que apoye en todos esos aspectos a las familias con doble perceptor de ingresos.

Sin embargo, las políticas por sí solas no bastan; el contrato social tiene que cambiar dentro del hogar también. Como ya hemos visto en Japón y en Corea, hasta la más generosa política de permisos de paternidad del mundo no funcionará sin un ajuste de las actitudes sociales. Los países nórdicos sirven de interesante contraste en ese sentido. Allí el contrato social ha evolucionado durante décadas hasta ser el que es hoy: un contrato caracterizado por altos niveles de empleo femenino, un generoso apoyo público estatal y una mayor asunción de trabajo no remunerado por parte de los hombres. Ese modelo ha logrado sustentar unos elevados niveles de renta y también de fertilidad, que han servido a su vez para sostener los niveles de población. El contraste nos lo ofrece, por ejemplo, Corea, donde, a pesar de unas políticas cada vez más generosas en ese terreno, actualmente se registra la tasa de fertilidad más baja del mundo, de solo 0,9 hijos por mujer (y tendría que ser de 2,1 para garantizar la estabilidad del nivel de población del país), porque las actitudes sociales no han cambiado.

¿Podemos permitirnos introducir una modificación tan sustancial en nuestro contrato social? Yo diría más bien que lo que no podemos permitirnos es no hacerlo. Las estructuras familiares están evolucionando con rapidez: las parejas se casan más tarde y las mujeres comienzan a tener hijos a mayor edad; hay más familias monoparentales; las poblaciones están

envejeciendo, y las tasas de natalidad caen en todo el mundo salvo en África. Necesitamos que nuestro contrato social se ponga al día de las necesidades de las familias y las economías modernas. Posibilitar que más mujeres hagan uso de sus talentos en los entornos laborales servirá para incrementar la producción, la productividad y los ingresos fiscales muy por encima del coste que pueda suponer la provisión de un mejor apoyo público a los servicios de atención a la infancia. Implicar más a los padres varones en ese cuidado también mejorará el bienestar de los niños y nos permitirá criar a una generación joven más productiva, cuyos mayores ingresos aporten también ingresos tributarios añadidos para las pensiones y la atención sanitaria de una generación de mayores que no dejará de crecer. En vez de tratar de administrar los compromisos intergeneracionales dentro de las familias —una vía que nos ha llevado a los muy poco igualitarios resultados que hemos logrado en ese terreno a lo largo de la historia—, necesitamos compartir esos riesgos de forma conjunta.

3

La educación

En 2005 visité un pueblo del sur de Etiopía, región por donde se extiende el espectacular paisaje del Gran Valle del Rift, pero donde también viven algunos de los habitantes más necesitados de uno de los países más pobres del mundo. Los padres y madres a los que allí conocí eran muy, muy delgados, y mostraban signos evidentes de haber sufrido largos periodos de hambruna en un pasado reciente. Cuando me encontré con ellos, sin embargo, estaban muy contentos. La razón era que, gracias al programa de ayuda exterior del Gobierno británico, se había construido allí una escuela nueva para sus hijos. Solo había un problema: el Gobierno etíope no podía permitirse más que el sueldo de un maestro, lo que significaba que solamente había una clase... ¡con ochenta alumnos! Pero los lugareños me contaron orgullosos que la asociación de padres y madres local había logrado reunir recursos suficientes (entre los muy escasos de los que allí pueden disponer) para contratar a un docente adicional a fin de que sus hijos tengan una educación mejor.

La determinación con la que los padres tratan de dar a sus hijos el mejor comienzo posible en la vida es una constante universal. En los países ricos se traduce en una competencia feroz de unos padres con otros por conseguir que sus hijos vayan a los mejores centros educativos, pagando si hace falta a tutores privados para mejorar sus posibilidades de éxito en las pruebas y

los exámenes. En países pobres suele implicar que las familias realicen grandes sacrificios materiales para que sus hijos puedan ir al colegio. En todos los casos, el valor de la educación nace tanto de las ventajas que esta le reporta al individuo como de los beneficios que para el conjunto de la sociedad supone el contar con una población con un buen nivel formativo.

Todas las sociedades incluyen la educación entre los elementos centrales de sus contratos sociales. Casi todas ellas centran su inversión educativa en las personas jóvenes de edades comprendidas aproximadamente entre los seis años y los veintipocos, pero hoy sabemos que el rendimiento escolar de los niños viene ya muy influido por factores previos a esa edad, como sus niveles de alimentación, su estimulación mental o la implicación de los padres en sus cuidados. Al mismo tiempo, en un mundo donde las trayectorias laborales de las personas a lo largo de su vida son cada vez más largas y variadas, resultarán necesarias las inversiones en formación continuada de los adultos para que los trabajadores conserven las competencias relevantes a medida que evolucionan las economías. ¿Qué significa esto para el contrato social referido a la educación?

¿POR QUÉ ES TAN VALIOSA LA EDUCACIÓN?

La educación puede cumplir múltiples fines: procurar el desarrollo físico, cognitivo y emocional de los niños; moldearnos como ciudadanos que compartimos unos valores comunes; ayudar a los individuos a descubrir sus aptitudes y su manera de hacer su propia contribución al mundo. En lo que al contrato social se refiere, la educación también desempeña un papel económico fundamental, puesto que prepara a la mano de obra del futuro, ya que nos inculca las competencias que necesitamos para hallar empleo, ser productivos y, de ese modo, contribuir a la sociedad.

Los beneficios económicos de la educación son visibles a lo largo de los últimos cincuenta años, pues durante ese tiempo, muchos países de todo el

mundo han realizado grandes avances en su propia provisión de enseñanza primaria y secundaria. Aunque unos 60 millones de niños siguen sin estar escolarizados (sobre todo, en África y en el Asia meridional), la educación primaria gratuita es un servicio disponible actualmente en casi todas partes. [1] Además, cuatro de cada cinco niños del mundo en edad de estarlo están matriculados hoy en día en la educación secundaria obligatoria (llamada *middle school* en algunos países anglosajones).

De hecho, muchos países en desarrollo se han puesto al día en ese terreno superando en su ritmo de avance el seguido históricamente por las economías avanzadas actuales. Por ejemplo, en 2010, el trabajador medio de Bangladesh tenía completados más años de escolarización de los que tenía el trabajador típico en Francia en 1975. Estados Unidos tardó cuarenta años en hacer que el porcentaje de niñas escolarizadas pasara del 57 % al 88 %; Marruecos logró eso mismo en tan solo once años. [2] La consecuencia es que, en 2008, los países de renta baja tenían matriculados de media a tantos niños en la enseñanza primaria como los de renta alta.

Algo distinta, sin embargo, es la situación de la educación terciaria, que engloba a las universidades y los ciclos superiores de formación profesional. Esta ha crecido con mayor lentitud y suma unos 200 millones de estudiantes en todo el mundo, aunque existen enormes variaciones entre países: un 10-20 % de los adultos de países de renta media, como Brasil, China o México, están matriculados en centros de enseñanza superior, mientras que en países de renta alta esas tasas de matriculación van desde el 30 % de Austria hasta el 54 % de Canadá, pasando por el 42 % del Reino Unido o el 44 % de Estados Unidos. [3]

En cualquier caso, esta inversión mundial en educación ha rendido, en general, abundantes frutos. En términos económicos, podemos calcular la tasa de retorno de la educación dividiendo los beneficios que aporta —que se miden restando a la mejora de salarios consiguiente el coste de la provisión de esa educación— por el número de años de formación recibida.

El cociente resultante es el rendimiento expresado en forma de un porcentaje anual, parecido al que se puede derivar de los fondos depositados en una cuenta de ahorro o invertidos en acciones. Tomando como base 1.120 años sumados de datos de 139 países, los economistas han calculado que cada año adicional de educación genera de media un retorno privado (es decir, para el individuo receptor de esa formación) de aproximadamente el 10 %. [4] Supera de manera significativa, por ejemplo, el rendimiento del 8 % anual de promedio que ha generado el mercado bursátil estadounidense desde 1957, año de creación del índice S&P 500. [5]

Por otra parte, estos rendimientos están subestimados porque solo toman en consideración la mejora prevista en el volumen de ingresos de los individuos y no miden las ventajas sociales generales que también reporta la educación. La escala de dichos beneficios para la sociedad puede ser inmensa. Por ejemplo, en el Reino Unido, cada libra invertida en educación universitaria genera siete para el individuo (su retorno privado) y veinticinco para el Estado (su retorno social) en forma de mayores ingresos fiscales, menor gasto en asistencia y prestaciones públicas, y disminución de la delincuencia. [6]

Los rendimientos para el individuo y para la sociedad varían según el nivel de educación. Por ejemplo, los mayores retornos tienden a ser los generados por los niveles primarios de enseñanza, sencillamente porque esta es menos costosa de procurar que la secundaria o la universitaria. La tabla 1 muestra estimaciones del retorno privado y el retorno social de los diferentes niveles educativos en países de renta baja, media y alta.

Tasas de retorno de los diferentes niveles educativos según el nivel de renta de los países

Nivel de renta per cápita	Privado			Social		
	Primaria	Secundaria	Superior	Primaria	Secundaria	Superior
Bajo	25.4	18.7	26.8	22.1	18.1	13.2
Medio	24.5	17.7	20.2	17.1	12.8	11.4
Alto	28.4	13.2	12.8	15.8	10.3	9.7
Promedio	25.4	15.1	15.8	17.5	11.8	10.5

Tabla 1. Los rendimientos de la educación son altos, sobre todo en la enseñanza primaria y los países pobres.

Sumados, los rendimientos son también superiores en países más pobres, lo cual no debería sorprendernos, pues es en ellos donde las competencias proporcionadas por la educación escasean relativamente más. De todos modos, ¿no podría ese incremento en el nivel de ingresos obedecer a otra causa distinta? ¿No podría tratarse simplemente de que los empleadores en general se valen del nivel educativo de los candidatos como mecanismo de cribado para seleccionar a su personal, con lo que es el hecho de haber ido a la escuela lo que se traduce en una remuneración mayor, más que la educación allí adquirida propiamente dicha? Los estudios muestran que no, que las empresas no se quedan con trabajadores con buen nivel formativo solo por sus títulos, sino porque les resultan más productivos debido a su educación. [7]

Sorprende, sin embargo, el hecho de que, en países donde una mayor proporción de trabajadores cuenta con niveles educativos más altos, la tasa de retorno de su inversión en formación no descienda mucho. Esto se debe

a que la innovación tecnológica ha ido creando más puestos de trabajo que favorecen el empleo de quienes tienen más estudios, lo que significa que los salarios más elevados que tienden a recibir los titulados universitarios han seguido aumentando en la mayoría de los países. Esta tendencia ha supuesto que quienes poseen un mayor nivel educativo suelan cobrar más incluso a medida que avanza la tecnología, lo que ha contribuido a su vez a incrementar la desigualdad en bastantes países. [8] Si no hacemos más por igualar las oportunidades educativas, esta dinámica —la de la tecnología como factor impulsor de una mayor desigualdad— no hará más que exacerbarse. [9]

En cualquier caso, esto solo es la punta del iceberg. Dos son los ingentes desafíos que se nos presentan en el horizonte —tecnológico uno de ellos y demográfico el otro— y que nos obligan, no solo a hacer más disponible la oferta educativa para más personas, sino también a modificar la forma fundamental de los sistemas que empleamos para educar. Además de la pregunta de «qué» enseñar, tenemos que pensar también en «cuándo» enseñar.

LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS Y LA FLEXIBILIDAD, APTITUDES NECESARIAS

Mucho se comenta sobre la necesidad de que se cambie el enfoque tanto de lo que se enseña como del modo como se enseña. Los sistemas educativos tradicionales suelen hacer más hincapié en el aprendizaje memorístico. Los profesores transmiten información y los estudiantes se esfuerzan por retenerla y reproducirla luego en los exámenes. En la actualidad, sin embargo, la mayoría de los pedagogos admiten que eso es una pérdida de tiempo: vivimos en un mundo en el que 3.500 millones de personas tienen acceso a teléfonos inteligentes equipados con motores de búsqueda y, por lo tanto, información casi infinita continuamente a mano. En estos momentos,

resulta más importante ya la capacidad de cribar esa información, es decir, de tener un criterio sobre su validez y de saber apreciar sus implicaciones. La educación, pues, debería centrarse en equipar a las personas con competencias de ese tipo.

En las economías avanzadas, la tecnología está conduciendo, además, a una bifurcación de los mercados de trabajo, pues crece la demanda tanto de personas «muy» cualificadas (como científicos o analistas de datos) como también de otras «poco» cualificadas (como cuidadores), al tiempo que van desapareciendo los puestos intermedios (como los operarios industriales o los administrativos). En los países en desarrollo, la pauta evolutiva es más compleja, porque en todos ellos crece la demanda de mano de obra con alta cualificación, pero la de cualificaciones bajas y medias varía en función del equilibrio de fuerzas entre la automatización y la globalización.[10] Ahora bien, lo que sí es aplicable a todos los países, tanto a los avanzados como a los que están en vías de desarrollo, es que, a corto o medio plazo, las habilidades cognitivas (la capacidad de encontrar soluciones nuevas a los problemas, por ejemplo) van a ser muy recompensadas por el mercado laboral. En países como Alemania, Dinamarca, Eslovaquia, España, Francia y Suiza, ser bueno en la resolución de problemas complejos está estadísticamente asociado con unos ingresos entre un 10 y un 20 % más altos.[11]

Lo que es innegable también es que el envejecimiento general de la población obligará a que la próxima generación trabaje más años y cambie de trabajo muchas veces a lo largo de la vida. Un adulto actual aún podría tener una vida laboral de cuarenta años basada fundamentalmente en lo que aprendió durante su adolescencia y su juventud. Esto va a ser muy improbable cuando las vidas laborales de las personas se alarguen hasta los sesenta años de duración. Un niño nacido hoy en una economía avanzada tiene ya más probabilidades de vivir hasta más allá de los cien años que de no alcanzar esa edad.[12] Eso equivale a 873.000 horas de existencia. Si se

tarda unas diez mil horas en dominar una nueva competencia, es fácil ver que esto se va a convertir en algo posible para el individuo en reiteradas ocasiones durante su vida en un contexto de longevidad generalizada como el actual. [13]

Pero es que, además, las personas necesitarán hacerlo. Ya tenemos pruebas de que los trabajadores cambian ahora de empleo con mayor frecuencia en muchos países. En las economías avanzadas, la estabilidad laboral media —medida en tiempo de permanencia en un trabajo— ha descendido. [14] En quienes más adverso efecto ha tenido esta dinámica es en los trabajadores con menor cualificación (es decir, en los que no han alcanzado un nivel formativo de enseñanza secundaria avanzada). También hay datos que muestran el aumento del subempleo: el hecho de que personas que desearían trabajar a tiempo completo tengan que conformarse con hacerlo a tiempo parcial. Donde más común es este fenómeno es en ramas del sector servicios como la hotelera y la hostelera, donde se emplea al personal por horas para ajustarse a las variaciones de la demanda. El subempleo ha tenido su repercusión más negativa entre los trabajadores de baja cualificación, los jóvenes y las mujeres.

Por lo tanto, una vida laboral más larga no solo exigirá un reciclaje de habilidades más frecuente, sino que también implicará una reestructuración de las carreras profesionales. Yo suelo decirle a mi alumnado que ya no deben imaginarse su progresión laboral futura como si fuera una escalera por la que ir escalando peldaños en línea recta, sino como un árbol por el que, muchas veces, no se puede subir hasta el siguiente nivel si no es moviéndose hacia los lados, y en el que el hecho de que en algún momento nos desviemos puede premiarnos con nuevas e interesantes vistas panorámicas. La educación tiene que encaminarse cada vez más a habilitar a las personas para «encaramarse a los árboles», explorar oportunidades nuevas y seguir su curiosidad. Las personas también tendrán que aprender a bajarse del árbol, pero no de un salto brusco desde la cima hasta el suelo de

la jubilación absoluta, sino mediante suaves descensos y asumiendo diversas funciones a tiempo más parcial a medida que ellas mismas se vayan haciendo mayores.

En vista de tan variados factores (la pujante demanda de competencias cognitivas, por una parte, y la realidad ya presente, por otra, de que los trabajos se están transformando y la estabilidad laboral disminuye), lo que necesitamos es un sistema educativo más flexible. Hace falta que prepare a los niños no solo con conocimientos y competencias, sino también con la facultad de «adquirir» conocimientos y competencias. Y tiene que incluir también más opciones para quienes busquen segundas oportunidades y ante la perspectiva de reciclarse en diversas fases de la vida laboral. Pues bien, resulta ser que la clave para proporcionar este tipo de educación es hacerlo en el momento oportuno.

Desde luego, la mejor educación siempre ha sido aquella que enseña a aprender. Eso venía a decir —con un lenguaje ya algo desusado— William Cory, antiguo director de Eton College (1845-1872), cuando escribió que «en la escuela, más que a adquirir conocimientos, uno se dedica a practicar el esfuerzo mental bajo la presión de las críticas». [15] Ese esfuerzo mental es lo que prepara a la persona para adquirir luego conocimientos durante el resto de su vida. Para los maestros, «bajo la presión de las críticas» significa dejar de ser «el sabio que nos habla desde la tarima» para convertirse en «el guía que nos acompaña a nuestro lado», según reza un dicho popular en el argot educacional al uso. La ventaja de este enfoque es que inculca en los estudiantes la posibilidad de una renovación constante a medida que surgen las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida.

Pero de lo que pocos se dan cuenta es de que esta capacidad para aprender se establece ya a edad muy temprana. La arquitectura del cerebro se forma antes de los cinco años, en la fase más importante del desarrollo de esas aptitudes cognitivas y socioconductuales que son cada vez más importantes. Perder esa ventana de oportunidad acarrea consecuencias

negativas para la capacidad de aprendizaje en la edad adulta. Y como aprender es un proceso acumulativo, cuanto más sólidos son los cimientos asentados al principio de la vida, más puede construirse sobre ellos y más se amplifican los beneficios de esa educación de los primeros años (y, por supuesto, las desventajas de la ausencia de esta). De ahí que los primeros años de vida sean también el momento que brinda la mejor oportunidad posible para igualar las opciones entre los niños de orígenes menos favorecidos y los de familias más acomodadas.

En la figura 6 podemos ver que, en el mundo, hay actualmente unas cuantas sociedades que concentran el grueso de su inversión educativa en los niveles primario y secundario de enseñanza: hasta el quíntuple más que en los demás niveles. La educación terciaria recibe una financiación importante en muchos países, pero beneficia a un porcentaje más reducido de la población. Pero la imagen general es clara: los niveles educativos preprimario y para personas adultas (los dos extremos de los histogramas), que son los momentos de la vida en los que más se necesita la educación (y más se necesitará en el futuro), son —con mucho— los que perciben los niveles de financiación más bajos. Esto es lo que tiene que cambiar.

Gasto en educación por nivel educativo en porcentaje sobre el PIB

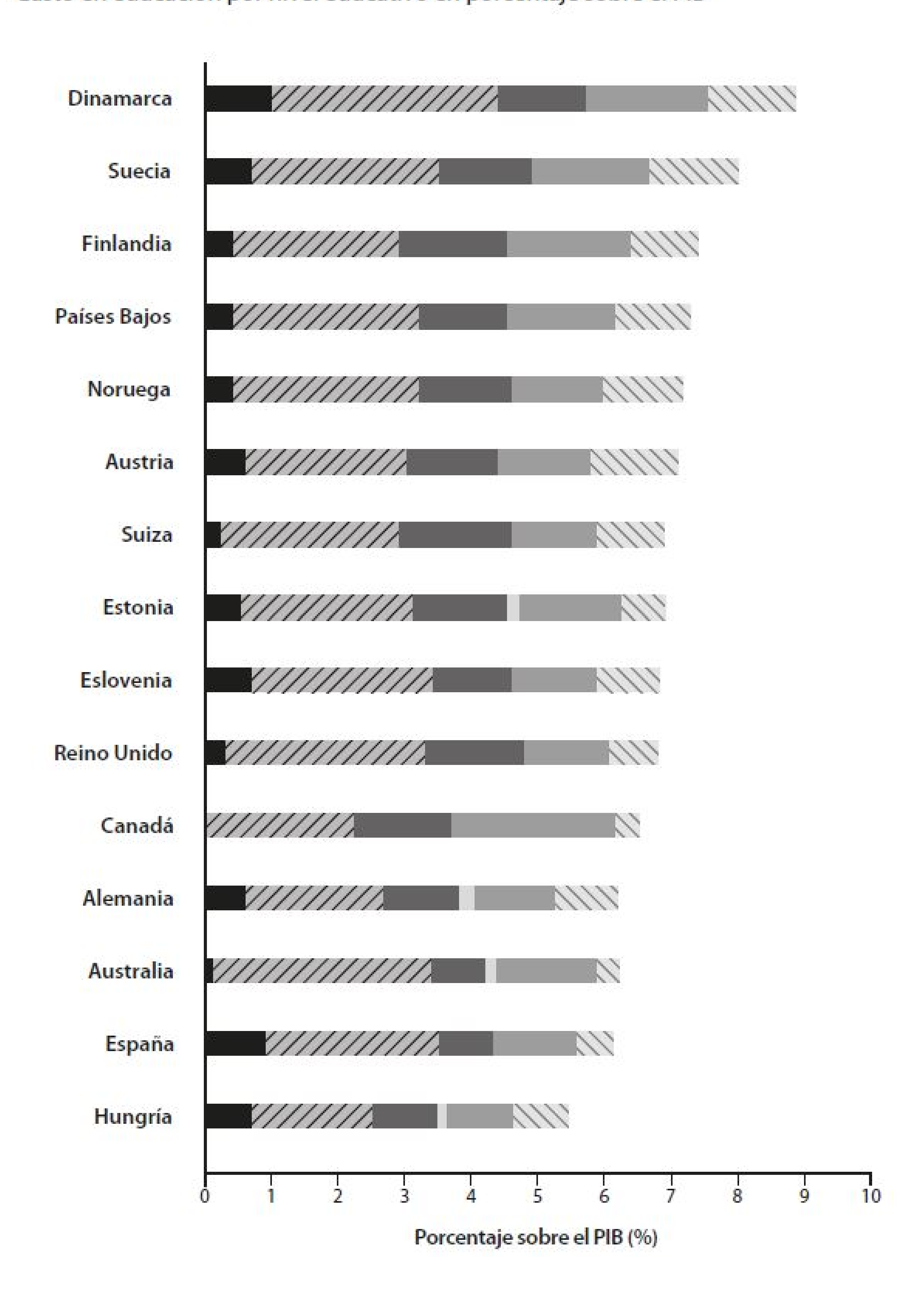


Figura 6. Los países gastan más en educación primaria y secundaria.

LOS PRIMEROS AÑOS SON LOS MÁS IMPORTANTES

En varias investigaciones recientes se ha demostrado lo importantes que son los mil primeros días de la vida de un bebé para su desarrollo cognitivo y su capacidad de aprender. Durante ese periodo —los tres primeros años de vida—, el desarrollo cerebral está muy influido por la nutrición, la estimulación mental y el desarrollo social y emocional, y es entonces cuando se sientan las bases del aprendizaje. De la importancia de ese momento de la vida dan fe numerosos estudios que analizan los casos de niños a los que se ha privado de oportunidades desde su llegada al mundo; por ejemplo, se ha comparado la situación de los niños criados en un orfanato con la de los criados por una familia. [16]

Los niños que se quedan rezagados en su desarrollo físico, cognitivo, lingüístico o social y emocional tienen más probabilidades de quedarse rezagados también en el colegio, de repetir curso e incluso de abandonar los estudios, así como de tener problemas de salud durante la vida, realizar conductas de alto riesgo y ganar salarios más bajos ya de adultos. Las intervenciones tempranas en el desarrollo infantil han demostrado tener un efecto sostenido sobre la salud, la educación y el éxito económico de la persona. [17] Sin embargo, la adopción de este tipo de políticas ha sido bastante desigual entre países, quizá porque en muchas sociedades no se las considera parte del contrato social, sino de un ámbito del que solo las familias son responsables. (Como veremos más adelante, también esto tiene que cambiar.)

Los beneficios de la intervención temprana son más evidentes en el mundo en desarrollo, donde un 30 % de los niños menores de cinco años padecen algún tipo de retraso físico, es decir, son bajos para su edad debido, por lo general, a un problema de malnutrición crónica. [18] Estos niños son

más propensos a tener menos éxito en los estudios y a evidenciar una peor capacidad cognitiva.[19] Por así decirlo, muchos niños inician su escolarización ya en desventaja por culpa de trabas previas en el desarrollo de su cerebro y de sus aptitudes, lo que les impide beneficiarse plenamente de la educación que reciben, incluso aunque estudien en un buen centro. Y como el cerebro pierde maleabilidad con el tiempo, a estos niños les cuesta más ponerse al día, lo que significa que las diferencias iniciales en el aprendizaje tienden a ampliarse con el paso de los años. Un mal desarrollo durante la infancia temprana tiene consecuencias para toda la vida, tanto para los niños que lo padecen como para el desarrollo económico y social de un país.

En una importante serie de artículos sobre desarrollo infantil publicados en una de las revistas médicas más respetadas del mundo, *The Lancet*, se hace una argumentada defensa de las bondades de las intervenciones en la infancia temprana.[20] En dichos estudios se argumenta que más de 200 millones de niños de menos de cinco años no alcanzan su potencial de desarrollo debido principalmente al retraso de su crecimiento físico, a déficits de yodo y hierro, y a una inadecuada estimulación cognitiva; problemas estos que se ven agravados en algunos casos por otros como las situaciones de depresión materna, la exposición a la violencia, la contaminación medioambiental y la malaria.

Sin embargo, estas desventajas son tratables. Se necesitan, eso sí, programas de calidad que se centren en los más desfavorecidos, y que proporcionen experiencias de aprendizaje directo para los niños y sus familias que les ayuden a entender mejor la importancia de la salud, la nutrición y la educación. Por ejemplo, en países como Ecuador, México y Nicaragua, se ha logrado reducir el problema del retraso del crecimiento físico y se ha mejorado el desarrollo cognitivo de los niños concediendo a las familias más pobres prestaciones económicas acompañadas de atención prenatal y asistencia para sus hijos. En ese tipo de programas, las personas

que cuidan a esos niños pequeños reciben un beneficioso asesoramiento en disciplina positiva, en el uso de actividades estimuladoras (como cantar o contar cuentos) y en la gestión del estrés que representa la crianza. Es un apoyo que puede prestarse mediante visitas a los hogares o mediante reuniones comunitarias y chequeos médicos, y ha demostrado tener beneficios significativos en el desarrollo físico y cognitivo de los niños y en la salud infantil en general. La tasa de retorno de tales intervenciones depende de múltiples factores, que incluyen el enfoque, la duración de la exposición y la calidad de los programas aplicados, pero se calcula que, por cada dólar gastado, se observan unos beneficios que oscilan entre los seis y los diecisiete dólares. [21] Desde la perspectiva del niño, esa es la diferencia entre un buen y un mal comienzo en la vida.

Y hablamos de beneficios que pueden ser vitalicios. En otro estudio pionero sobre la cuestión se analizó el caso de un grupo de niños pequeños que vivían en situación de pobreza en Jamaica y que recibieron la visita semanal (de una hora de duración) de trabajadores comunitarios de la salud durante un periodo de dos años. Durante dichas visitas se animaba a las madres a interactuar y jugar con sus pequeños para desarrollar las habilidades cognitivas y aptitudes de personalidad de estos. [22] Cuando los entrevistaron veinte años después, se comprobó que cobraban de media unos sueldos un 42 % superiores a los de las personas de un grupo de control que no se habían beneficiado de aquellas visitas semanales cuando eran niños pequeños. Así pues, una intervención relativamente sencilla a muy temprana edad puede tener un gran efecto en los niveles de renta futuros y puede compensar otras desventajas que se sufren en esos primeros años de vida.

A la educación a edad temprana también se le han encontrado importantes beneficios en las economías avanzadas. [23] En Estados Unidos, un estudio evaluó el impacto de un programa de preescolar que ofrecía hasta seis años de apoyo a familias desfavorecidas de barrios marginados

del Chicago central. Veinticinco años después, los niños que participaron en aquel programa arrojaban (ya de adultos) mejores resultados en educación, renta, estatus socioeconómico y acceso a seguros de salud que los niños que no habían participado en él. Y también presentaban menores índices de conducta delictiva y de abuso de sustancias. Los beneficios eran proporcionalmente mayores aún en el caso de los varones y de los hijos de padres que no habían llegado a terminar la educación secundaria. [24]

Y aun así, pese a las muchas pruebas existentes de los enormes beneficios que tiene hacerlo, la mayoría de los países siguen sin invertir lo suficiente en la educación de los niños pequeños. En todo el mundo, solo la mitad del total de niños en edades comprendidas entre los tres y los seis años tienen acceso a educación preprimaria, una proporción que cae hasta solo un quinto de ellos en los países de renta baja. [25] América del Norte y la Europa occidental apenas gastaron un 8,8 % de sus presupuestos educativos nacionales en educación preprimaria en 2012; en el África subsahariana, el porcentaje asignado a esa partida fue de solo el 0,3 %. [26] En América Latina, los Gobiernos dedican el triple de presupuesto a los niños de seis a once años que a los de menos de seis años. Y cuando los Estados invierten en ese nivel de enseñanza, suelen centrarse en la construcción de centros de preescolar, pero con eso no benefician a los niños de edades inferiores, que es el sector de edad donde mayores son las necesidades de desarrollo cognitivo. Las economías avanzadas tienden a contar con tasas más altas de matriculación en centros de preescolar, pero el gasto varía sensiblemente entre países como Islandia y Suecia, que invierten ahí más del 1,5 de su PIB, y otros, como Estados Unidos, Japón o Turquía, donde solo se gasta proporcionalmente un tercio de eso en dicho nivel de enseñanza. [27]

¿Por qué normalmente no se invierte lo suficiente en la educación de los primeros años de vida? Uno de los motivos es que mucha gente sigue sin ser consciente de (o sin saber apreciar) lo mucho que compensan esas intervenciones tempranas ni de por qué esos beneficios pueden irse

haciendo todavía más importantes en el futuro. Al mismo tiempo, el problema se vuelve invisible para los políticos en cuanto entra en juego la extendidísima presuposición de que son las familias (y no el Estado) las responsables de lo que le suceda a un bebé en los primeros años de vida. También la limitación de los presupuestos públicos suele ser un problema, pues los proveedores ya establecidos de enseñanza primaria y secundaria pugnan legítimamente por los recursos educativos disponibles. Y por último, una educación de calidad durante los primeros años de vida es un esfuerzo transversal que afecta a los ámbitos de la sanidad, la nutrición y la educación, por lo que a veces no está claro a qué departamento ministerial o partida presupuestaria pública le compete.

Es importante que seamos conscientes de que tener una educación de mala calidad durante los primeros años de vida puede ser peor que no tener ninguna. En Kenia había un programa para niños de tres a seis años tan academicista que incluso los obligaba a hacer exámenes. En Perú, los cuidadores encargados de un programa para la primera infancia tenían tan escasa formación que este obtuvo buenos resultados en cuanto a atención y nutrición infantiles, pero no mejoró el desarrollo lingüístico ni motor de los pequeños.[28] Procurar una atención de alta calidad a los menores de tres años puede ser caro porque se necesita una ratio más baja de niños por cuidador o docente. En según qué casos, cuando los recursos son limitados, puede ser más eficiente prestar apoyo a las capacidades para la crianza en el hogar. De todos modos, se ha comprobado en países diversos (desde Etiopía hasta Estados Unidos) que, cuando se empieza con un programa de calidad para los mil primeros días de vida de un niño dirigido a los progenitores de este y se continúa con políticas de servicios de guardería y de preescolar para niños de tres a seis años, se mejora sustancialmente el desarrollo de las habilidades lingüísticas, cognitivas, motoras y socioemocionales que sirven de fundamento para la educación y el empleo posteriores.

La conclusión básica es que la inversión en los años iniciales de los niños es una de las maneras más eficientes de producir una fuerza de trabajo bien formada y capaz de adquirir nuevas competencias. También da como resultado ciudadanos con menor propensión a requerir del apoyo de programas de asistencia social o a cometer delitos, y más proclives, en cambio, a contribuir a la sociedad por medio, entre otras cosas, de una mayor aportación tributaria a partir de unos mayores ingresos propios. Y como los costes de la intervención temprana son mínimos en comparación con los que se necesitarían para financiar posteriormente programas de educación compensatoria o de provisión social, también constituye posiblemente la mejor vía para igualar las oportunidades de los niños nacidos en entornos desfavorecidos.

APRENDIZAJE PARA UNA LARGA VIDA

Cada año entrego miles de diplomas a estudiantes durante las ceremonias de graduación de la London School of Economics. Algunos alumnos son mayores que yo. Son graduados de los que me siento especialmente orgullosa porque son la primera línea de vanguardia de la redefinición de nuestro contrato social. Con su apuesta por educarse en fases más tardías de la vida, han abierto nuevas posibilidades para sí mismos tanto profesional como personalmente en un mundo de vidas laborales individuales cada vez más prolongadas y mudables.

Hace décadas que se habla del aprendizaje durante toda la vida, pero las experiencias han sido desiguales en la mayoría de los países. En la actualidad, sin embargo, en una era en la que las trayectorias laborales de las personas podrán llegar a abarcar entre cincuenta y sesenta años, y en la que el rápido cambio tecnológico transformará la propia naturaleza del trabajo que se necesite hacer, el aprendizaje durante la edad adulta ya no será un complemento deseable, sino una parte esencial del contrato social.

Tras haber tenido bloqueado el acceso a ciertas carreras profesionales por culpa de los muchos cuellos de botella y obstáculos que impone la educación tradicional (desde los exámenes hasta la división del alumnado por itinerarios ya desde muy temprana edad), hoy son muchas las personas que quieren una segunda oportunidad.[29] Además, algunos adultos recurren a la educación por motivos variados: desde el deseo de adquirir conocimientos sobre temas que les interesan hasta la búsqueda de una vía para mejorar su vida. Para satisfacer esas necesidades, los sistemas educativos tendrán que ser más permeables, flexibles y adaptables a las necesidades de los estudiantes adultos, y necesitarán contar con nuevos sistemas de financiación que permitan sostener esa formación a lo largo de la vida. Pues bien, ¿cuál es la mejor forma de ofrecer todo esto?

El aprendizaje de las personas adultas difiere en ciertos aspectos importantes de la educación de los niños y los jóvenes.[30] De hecho, los especialistas incluso tienen términos diferenciados para referirse al primero («andragogía», que significa «guiar a los adultos») y a la segunda («pedagogía», que es «guiar a los niños»).[31] Para empezar, los cerebros adultos aprenden cosas nuevas con menor eficiencia que los infantiles (pensemos, si no, en la facilidad con la que un niño de cinco años aprende un nuevo idioma en comparación con lo difícil que le resulta a una persona de cincuenta). Los adultos también se enfrentan a otras muchas dificultades, como el hecho de tener que ocuparse de su trabajo, su familia y sus hijos pequeños, sin olvidar la pérdida de ingresos que se puede derivar de ese tiempo reservado al estudio. No obstante, los adultos también traen consigo experiencia, y esta puede potenciar (aunque, según cómo, también puede lastrar) su propio aprendizaje y el de quienes aprenden con ellos.

En la educación infantil, lo normal es que se establezca una relación jerárquica entre el docente y el alumnado, y que el currículo esté muy estructurado para ir construyendo competencias de forma secuencial. En los adultos, sin embargo, la educación funciona mejor cuando se crean entornos

colaborativos en los que los alumnos son socios paritarios en el proceso de aprendizaje, y asimilan mejor los contenidos cuando aplican la participación activa y la resolución de problemas. Deben estar más intrínsecamente motivados que las personas más jóvenes para aprender, y tienden a centrarse en aquello que resulta más relevante para sus objetivos concretos.

Además, mientras que los centros que ofrecen educación para las personas jóvenes son típicamente los colegios, los institutos y las universidades, en el caso de los adultos las instituciones donde pueden aprender y desarrollar sus aptitudes son mucho más diversas. De hecho, en la mayoría de los países, son las empresas las que proveen el grueso de la formación para personas adultas, seguidas de instituciones como las escuelas para adultos, los *community colleges*, los centros de formación profesional, las academias privadas, las universidades y los sindicatos. Son cada vez más las personas adultas que están recurriendo a la oferta formativa (tanto formal como informal) que encuentran en internet, donde, además, muchas instituciones educativas más tradicionales ofrecen ya cursos y conferencias.

En principio, no está mal. La formación que procuran los empleadores para su personal suele ser la más eficaz porque tiende a ajustarse bien a las necesidades del mercado laboral. Las empresas desean contratar y retener a los mejores trabajadores, por lo que les interesa formar a sus empleados para cubrir mejor las necesidades del negocio e incrementar su productividad. Las compañías también se aseguran de que los beneficios de esa inversión formativa superen a los costes. No obstante, una plantilla mejor cualificada se vuelve también más atractiva a ojos de los competidores, por lo que las empresas pueden optar también por invertir menos de lo necesario ante el temor a perder su mano de obra recién formada, tentada esta por ofertas de trabajo de compañías rivales. Por ejemplo, en áreas donde no abundan las competencias requeridas, como la

informática, los trabajadores con la formación más actualizada pueden tener fuertes incentivos para cambiar de aires.

Asimismo, la formación proporcionada por instituciones educativas, como las de educación adicional y los *community colleges*, los programas de formación profesional y los diversos proveedores de cursos privados, es mucho menos sistemática y, en algunos casos, puede ser bastante mala. Existen numerosos ejemplos en todo el mundo de renombrados proveedores de formación que en realidad tienen una calidad baja, como el Global Technology Institute, que carga a sus incautos alumnos matrículas muy elevadas por unos programas muy pobres. El reto para los aprendices adultos está en saber valorar la calidad de lo que se les ofrece, así como la relevancia que tiene realmente para sus carreras laborales. Esa es otra de las razones por las que los programas más estrechamente ligados a las empresas tienden a ser los más efectivos.

Pese a todo, la explosión de las oportunidades de aprendizaje facilitada por la tecnología ha ayudado a que la formación sea más accesible y eficiente en todo el mundo. Un sinfín de cursos en línea, vídeos de enseñanza en YouTube, conferencias TED y programas universitarios en internet han hecho que hoy haya muchísimos más conocimientos disponibles a escala global. Curiosamente, los mayores mercados de ese aprendizaje a distancia se encuentran en países como India, China y Brasil, donde los alumnos pueden acceder a una formación educativa de primer nivel mundial a un coste muy asequible. [32] Esas opciones de aprendizaje en línea cuentan ahora con millones de usuarios, si bien las tasas de finalización de la mayoría de los cursos a gran escala no llegan al 10 %. [33] Más éxito de cara a lograr que los estudiantes continúen con el curso y lleguen a la certificación final de sus conocimientos adquiridos han tenido aquellos programas en línea en los que todo el alumnado comparte una misma fecha de inicio, un mismo grupo y una mayor sensación de comunidad. Esto es así porque, por muy eficaz que la educación en línea

pueda ser como método de transmisión de información, si las personas receptoras no tienen la posibilidad de absorberla y de asimilarla —ni mecanismos para abordar los contenidos de un modo más práctico y para certificar su adquisición de esos conocimientos—, es menos útil y duradera.

De todos modos, en general, la educación para personas adultas funciona. Estudios rigurosos del impacto de esa formación en las perspectivas de empleo de los alumnos han evidenciado sus beneficios. Un estudio reciente sintetizó los resultados de 207 evaluaciones de 857 programas de reciclaje formativo de trabajadores (dentro de las llamadas «políticas activas de empleo»).[34] Un importante hallazgo fue que el beneficio de un programa tendía a ser pequeño a corto plazo (a uno o dos años vista), pero que, a más largo plazo (dos o más años después de finalizado), mejoraba muy significativamente la situación laboral de la persona que había participado en él. En el capítulo 5 hablaremos más de cómo la formación puede ayudar a los trabajadores a reciclarse para afrontar mejor el paro, las perturbaciones tecnológicas del mercado de trabajo o la necesidad de cambiar de empleo a lo largo de una vida laboral más prolongada.

Un reto importante es el de conseguir que el público potencial participe. Lo paradójico de la situación actual es que quienes más recurren a la educación para adultos suelen ser personas más jóvenes, con mayor nivel formativo previo y en mejor situación económica; es decir, quienes menos la necesitan. Ello se debe, principalmente, a que ya han tenido una experiencia positiva anterior con la educación, lo que hace que estén más dispuestas y facultadas para reengancharse a ese tipo de experiencias en momentos posteriores de la vida. Sin embargo, son los trabajadores de más edad y menos nivel educativo previo los que más pueden beneficiarse de participar en programas de formación para adultos si se les convence para que lo hagan, aun cuando también sean ellos los que más tiendan a carecer de la confianza o los medios necesarios para hacer algo así. Se produce de

este modo el efecto perverso de que quienes menos educación para adultos reciben son los que ya están menos cualificados; los empleadores concentran sus recursos en los empleados con mayor preparación. Al año, solo dos de cada cinco personas adultas acceden a oportunidades educativas y formativas en las economías avanzadas, y la probabilidad de que quienes tienen una cualificación baja participen en esos programas es apenas un tercio de la que tienen los demás.[35] Quienes desempeñan trabajos poco cualificados son quienes menos probabilidades tienen de acceder a formación facilitada por su empleador, sobre todo si trabajan en alguna pequeña o mediana empresa.

Esto supone un problema especialmente serio para los trabajadores con competencias obsoletas o que ocupan puestos potencialmente automatizables, como los empleados de hostelería, los grabadores de datos, los agentes de ventas, los secretarios, los conductores y los operarios de fábricas y de almacenes. Se trata en estos casos de personas cuyas aptitudes laborales actuales corren un elevado riesgo de caer en la obsolescencia, pero que, al mismo tiempo, son también quienes menos probabilidades tienen de participar en las nuevas oportunidades formativas.[36] Lo ideal sería saber detectar y apoyar a los trabajadores que están en esa situación para que adquieran nuevas habilidades antes de que se queden en paro. Hay países y empresas que han sabido hacerlo (véase más al respecto en el capítulo 5), pero la mayoría no.

Hemos analizado la necesidad de reequilibrar nuestro sistema educativo dando mayor relevancia a la educación en los años de la primera infancia y al aprendizaje a lo largo de la vida, y hemos visto que hay muchas maneras eficaces de proporcionar lo que se necesita para conseguirlo. Sin embargo, aún nos queda una pregunta muy importante por responder.

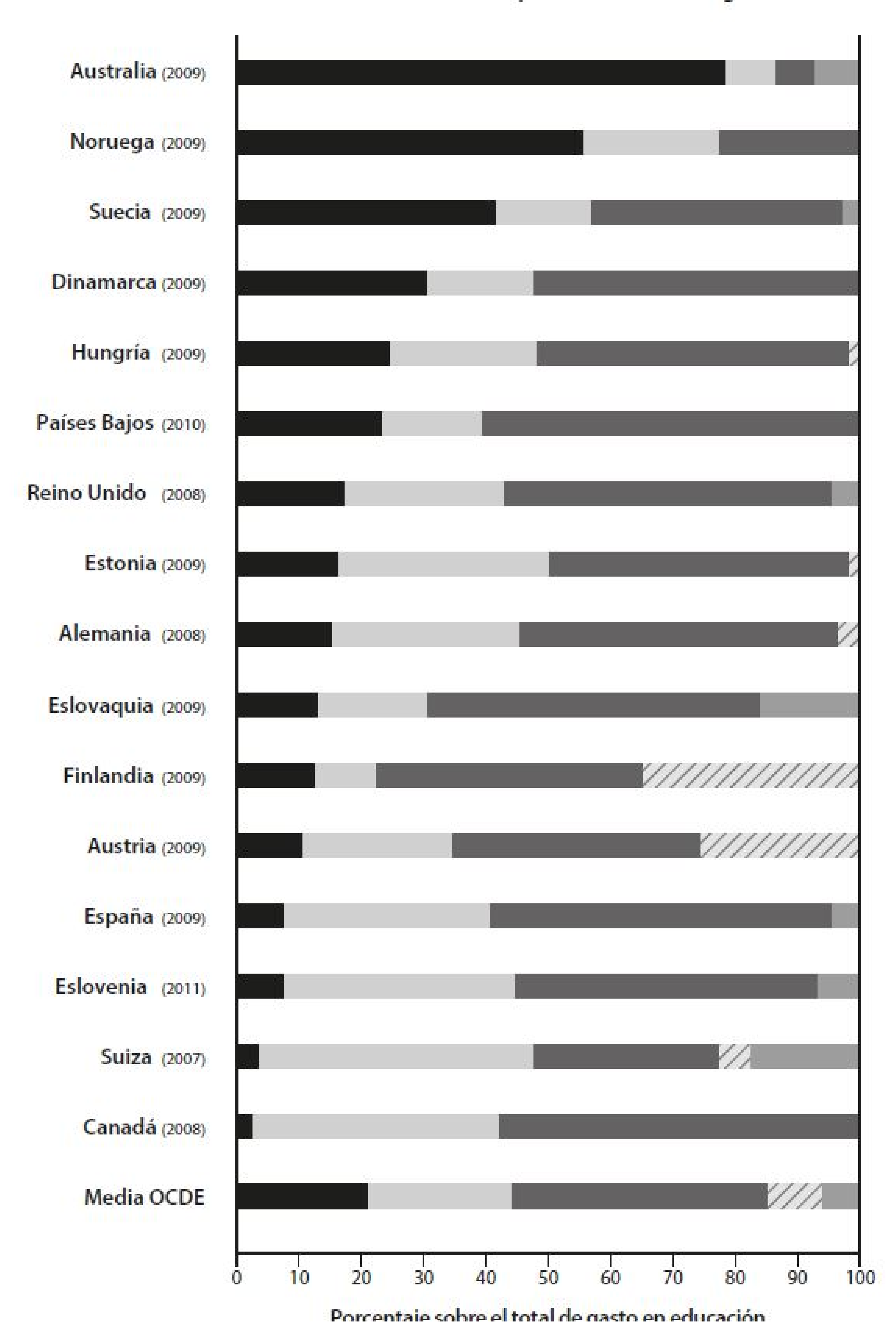
¿QUIÉN DEBERÍA PAGARLO?

En casi todos los países está ampliamente aceptada la idea de que la enseñanza primaria y la secundaria sean universales y gratuitas, pero, como hemos señalado, la educación durante los primeros años de vida se ha considerado tradicionalmente responsabilidad de las familias. A la vista de las recientes investigaciones sobre sus beneficios sociales generales, las mejoras en igualdad de oportunidades que procura y su relativamente bajo coste de provisión, parece haber argumentos de sobra que justificarían que recibiera un apoyo estatal más decidido. Convertir esa educación de la primera infancia en un elemento clave del contrato social —para las familias más pobres, al menos— tiene mucho sentido tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista social.

Mucho más compleja, sin embargo, es la cuestión de la financiación de la enseñanza terciaria y la educación para personas adultas. El Estado sale beneficiado si el país cuenta con una mano de obra más productiva que, por lo tanto, paga más impuestos y cuesta menos en prestaciones sociales, sanidad y vigilancia policial. Pero los costes de la educación terciaria y para personas adultas pueden ser elevados y, de entrada, son más visibles sus beneficios individuales que sus beneficios sociales. Además, del hecho de que la educación para adultos recibida repercuta previsiblemente en una mejora de los ingresos del individuo beneficiario de la misma cabría deducir que este debería compartir de algún modo el coste de dicha formación. Y no solo él. También los empleadores se benefician de contar con trabajadores mejor formados, por lo que quizá la carga debería recaer sobre ellos. Sin embargo, como ya se ha dicho, las empresas son reacias a invertir mucho en formación porque temen que sus trabajadores abandonen entonces sus plantillas en busca de otros trabajos donde les ofrezcan mejores condiciones. Todos estos elementos complejos apuntan a la necesidad de hallar una fórmula que permita que el gasto (relativamente más elevado) necesario para la educación de las personas adultas sea

compartido de algún modo entre los individuos, los empleadores y la sociedad.[37]

Sin embargo, esas mismas complejidades —en concreto, el hecho de que la provisión y la financiación de la educación para personas adultas estén ya de por sí muy fragmentadas entre los individuos, las empresas, los sindicatos, los proveedores privados de formación y el Estado— hacen que resulte muy difícil valorar cuánta financiación se necesita y cómo distribuirla en el momento actual. En la figura 7 podemos ver, para el caso de unas cuantas economías avanzadas seleccionadas, los mejores datos disponibles al respecto para el grupo de población de las personas adultas de más de veinticinco años (excluyendo aquellas que están cursando estudios de enseñanza superior).



Distribución de la financiación de la educación de personas adultas según su fuente
Australia (2009)
Noruega (2009)
Suecia (2009)
Dinamarca (2009)
Hungría (2009)
Países Bajos (2010)
Reino Unido (2008)
Estonia (2009)
Alemania (2008)
Eslovaquia (2009)
Finlandia (2009)
Austria (2009)
España (2009)
Eslovenia (2011)
Suiza (2007)
Canadá (2008)
Media OCDE
0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

Porcentaje sobre el total de gasto en educación
de personas adultas

Figura 7. La educación de personas adultas se financia a partir de múltiples fuentes.

De media, estos países solo gastan un 0,9 % de su PIB en educación para personas adultas, frente al 2,6 % que se gastan en enseñanza primaria, el 1,3 % en secundaria avanzada, y el 1,6 % en terciaria. Dentro de la educación para personas adultas, la financiación pública varía de forma sustancial según los países (desde el 2 % en Canadá hasta el 78 % en Australia), pero, en la mayoría de los casos, el Estado es quien menos aporta para sufragar esa formación (un 22,1 % de media), seguido por los individuos (un 24,7 %), y en general la mayor proporción de gasto corresponde a los empleadores (un 44,7 %). Tanto el gasto total como el apoyo estatal a la educación para personas adultas tienden a ser mucho menores en los países en vías de desarrollo, donde los esfuerzos se centran en conseguir la universalidad efectiva de las enseñanzas primaria y secundaria, y menos empresas invierten en formación.

Aunque los países recurren a un amplio elenco de mecanismos para promover la educación de adultos, la inmensa mayoría consisten en subvenciones de algún tipo para compañías y/o individuos. Muchos Gobiernos prevén incentivos fiscales para alentar a sus empresas a formar a sus trabajadores.[38] Varios países (Alemania, Austria, Singapur, los países nórdicos) están introduciendo también desgravaciones análogas a las que se estipulan para el gasto en inversión y desarrollo, pues entienden que los costes de la formación de personal son como una inversión en capital humano que debe reducir la factura tributaria de la empresa. Algunos países (como es el caso de Estados Unidos y el Reino Unido) facilitan créditos blandos a particulares con ese fin o eliminan los límites de edad para optar a los préstamos al estudio. Muchos países también gravan a las empresas por la vía de las cotizaciones sociales (con entre un 0,1 y un 2,5 de la nómina bruta de los empleados) para financiar programas de formación pagados por

el Estado, pero proporcionados por los propios empleadores. Para fomentar que los trabajadores se queden en las empresas donde se han formado, los empleadores suelen estipular que quienes abandonen la compañía antes de un periodo mínimo de permanencia deberán resarcir a esta el coste de la formación que hayan recibido de ella. Singapur compensa actualmente a las empresas un 90 % del coste del reciclaje formativo de sus trabajadores de más de cuarenta años y también paga una parte de los salarios de los empleados mientras reciben ese reciclaje.

Convencer a las empresas para que mejoren la cualificación de sus trabajadores es lo que parece tener más sentido, pues los estudios sobre formación profesional demuestran una y otra vez que la que se realiza dentro de la empresa es la más eficaz, pero sabemos que los empleadores tienen incentivos para formar a los trabajadores solo hasta cierto punto. Para animarlos a mejorar la formación de sus empleados hasta el nivel que más puede beneficiar al conjunto de la sociedad, necesitan todos los incentivos adicionales posibles, sobre todo en aquellos mercados laborales en los que los trabajadores cambian de empleo con más frecuencia, como los del sector tecnológico o el personal de enfermería. Los incentivos están especialmente justificados en el caso de trabajadores de colectivos desfavorecidos o de aquellos que están empleados en pequeñas y medianas empresas que no tienen escala suficiente para proporcionar sus propios programas formativos. [39]

Lo que es crucial es que los incentivos se centren de manera directa en las necesidades concretas de los adultos que se están formando y de sus empleadores potenciales. Por ejemplo, financiar esos programas tomando únicamente como referencia el número de individuos que se forman en ellos —una práctica bastante extendida, por cierto— no sirve para garantizar que estos cumplan con los fines necesarios. Hay otras alternativas. Recuerdo haber visitado un exitoso programa de formación profesional para obreros de la construcción en Nepal cuyo proveedor (privado) cobró un tercio de la

matrícula cuando los alumnos se matricularon, otro tercio cuando consiguieron trabajo y un tercio final después de que estos llevaran ya un año empleados. Estonia asigna esos fondos en función del rendimiento, medido según factores como la tasa de abandono, la calidad de la formación y lo ajustada que está esta a las necesidades del sector empresarial en cuestión. En Estados Unidos, más de cien proveedores de programas formativos y universidades ofrecen a sus alumnos un acuerdo de reparto de ingresos por el que estos reciben de entrada la formación que necesitan sin pagar por ella, pero prometen aportar un porcentaje de sus ingresos futuros para cubrir los costes. [40]

Unos pocos países —como el Reino Unido y Singapur, por ejemplo— han experimentado con un sistema consistente en dar a cada ciudadano un vale canjeable exclusivamente por educación para personas adultas. Así, el programa FutureLearn abona quinientos dólares anuales a cada ciudadano de Singapur para que los use en formación; si no los gasta, se van acumulando a lo largo del tiempo. Ahora bien, tanto en el Reino Unido como en Singapur, estos programas han sufrido problemas de fraude. Algunos proveedores deshonestos (o simplemente falsos) de cursos han cobrado vales públicos de incautos alumnos que han recibido muy poca (o nula) formación a cambio. Singapur ha optado por perseverar y por regular más estrictamente a esos proveedores. Pero las sumas totales de dinero manejadas en estos experimentos son modestas y eso limita la medida en la que pueden posibilitar la adquisición real de nuevas competencias (más allá de simples *hobbies*).

UN SISTEMA MÁS EQUITATIVO

Los actuales mecanismos de financiación educativa son bastante poco igualitarios porque procuran un mayor apoyo a quienes ya de por sí permanecen más tiempo en el sistema. Consideremos la situación en

Francia: allí, de media, una persona que tuviera veinte años en 2018 había sido receptora de unos 120.000 euros de inversión pública en educación desde preescolar hasta la universidad.[41] Pero quienes abandonaban los estudios a los dieciséis años solo habían sido beneficiarios con una inversión de entre los 65.000 y los 70.000 euros como promedio, mientras que los que habían podido estudiar en las universidades punteras habían acumulado entre 200.000 y 300.000 euros de subvención pública a su carrera académica. Semejante disparidad en los niveles de inversión en las nuevas generaciones tiende a exacerbar las desigualdades de oportunidades ya existentes. Pero ¿cómo se puede conseguir que el sistema sea más equitativo?

Una solución podría consistir en otorgar a todas las personas una especie de derecho al aprendizaje a lo largo de la vida al cumplir los dieciocho años. A efectos contables, en el Reino Unido, esto se traduciría en unas cuarenta mil libras por individuo, mientras que, en Estados Unidos, serían aproximadamente cincuenta mil dólares. Podría concederse en forma de una beca o un préstamo que se pudiera utilizar tanto para estudios universitarios como de formación profesional en instituciones certificadas y reguladas. La sociedad invertiría así en las personas jóvenes dándoles los medios necesarios para cualificarse según las necesidades de ese tipo que se vayan encontrando a lo largo de la vida. Si se concediera a modo de préstamo, los Gobiernos podrían justificar ofrecerlo a precio de coste por tratarse de una inversión en capital humano que aumentará los ingresos tributarios futuros.[42] En vez de graduarse lastrados por una pesada carga de deuda, los jóvenes comenzarían su vida laboral habilitados por un derecho que los capacitaría para invertir en su propia empleabilidad.

Lo cierto es que, en el futuro, la mayoría de las personas tendrán que tener formación en diferentes fases de la vida para poder progresar durante una trayectoria laboral más larga. Los proveedores de esa educación serán más diversos —universidades, institutos de extensión educativa y

formación profesional, academias privadas, formadores comerciales, o varios de ellos a la vez— y conseguirán mejores resultados si trabajan en estrecha relación con los empleadores. Los proveedores de formación tendrán que adaptarse a este mundo nuevo proporcionando créditos académicos que se puedan sumar en instituciones distintas a lo largo del tiempo. Los individuos podrán ir configurando sus propias cualificaciones formales de un modo flexible, combinando proveedores diferentes con el paso de los años. Tendrá que haber más educación de ese tipo a tiempo parcial, y también se tendrá que combinar más la formación en línea con la presencial. Y las horas a las que se proporcione esa formación tendrán que ser flexibles para adaptarse a las necesidades de los estudiantes adultos. Asimismo, deberá evolucionar la validación del aprendizaje para incluir certificados en línea, «nanotitulaciones», «minimásteres» y un variado surtido de cualificaciones profesionales.

Para que este cambio sea posible, todos (individuos, empresas y proveedores de formación) tienen que estar mejor informados de las tendencias actuales y futuras del mercado laboral, es decir, de lo que les depara el porvenir si no se reciclan. Así pues, además de ampliar su apoyo a la educación durante los primeros años de la vida, los Gobiernos tienen que instaurar incentivos y dotaciones financieras que incrementen el nivel de gasto, actualmente inadecuado. Habrá que apoyar a los individuos durante esas transiciones profesionales dándoles asesoramiento laboral e información sobre dónde habrá más trabajos en el futuro y sobre qué proveedores de formación pueden prepararlos mejor para acceder a ellos. Y los empleadores tendrán que admitir que, en un entorno laboral en rápida transformación, la adaptabilidad es más importante que la experiencia. Deberían interesarse más por lo que los trabajadores puedan hacer en el futuro que por lo que hayan hecho en el pasado. Esta clase de oportunidades educativas —las que preparan a los ciudadanos para su nueva realidad— deberían ser un elemento central de un nuevo contrato social.

4

La salud

Tener buena salud es el más importante de los factores que determinan nuestro bienestar. La salud física y mental (o bienestar subjetivo, como se denomina en las investigaciones especializadas) se sitúa en la cima de las listas de todos los grandes estudios sobre felicidad en todo el mundo. A fin de cuentas, ese es el motivo por el que todas las sociedades aspiran a proporcionar una buena atención sanitaria a su población. Y como los costes de la sanidad se reducen cuando un gran conjunto de habitantes comparten sus recursos —y dado que una mano de obra sana también es buena para la economía—, no hay sociedad que no incorpore de algún modo la sanidad en su contrato social.

Aunque en muchos países existe un apoyo público al gasto en sanidad, el contrato social sobre la salud está sometido a fuertes presiones en todas partes. Las dos grandes fuerzas que lo tensionan son el envejecimiento y la tecnología. Las personas viven hoy más tiempo y necesitan más cuidados médicos cuanto más mayores son. A su vez, las innovaciones tecnológicas en forma de nuevos medicamentos, aparatos médicos y tratamientos alargan y mejoran la calidad de vida, pero suelen ser muy costosas. La mayoría de las personas viven actualmente con la expectativa de mantenerse activas y de ser independientes hasta muy avanzada edad. Cómo satisfacer esas esperanzas y mantener al mismo tiempo un acceso universal y equitativo a

la atención a las personas con mayores necesidades médicas es uno de los mayores desafíos de nuestra época.

Las grandes preguntas a las que se enfrenta el contrato social en cualquier sistema de salud son las siguientes. ¿Cuánta sanidad pueden permitirse las sociedades para procurar una cobertura con alcance universal? ¿Hay un mínimo que deba garantizarse?, y si es así, ¿cómo decidimos cuál es? ¿Cómo deberían compartirse los costes de esa provisión entre los individuos, las familias, los empleadores y el Estado? Y, por último, ¿las decisiones sobre la salud deben dejarse exclusivamente en manos de los individuos o debería la sociedad tener potestad para decidir si hay intereses públicos generales en juego?

DEFINICIÓN DE UN MÍNIMO DE ATENCIÓN SANITARIA UNIVERSAL

Casi todos los países aspiran a procurar a sus ciudadanos un nivel básico de sanidad asequible y de calidad, pero, en la práctica, el alcance de esa provisión varía de forma considerable dependiendo de lo que el Estado en cuestión puede (o decide) permitirse. La Organización Mundial de la Salud ha fijado el contenido irrenunciable de lo que considera que debería ser un paquete de atención sanitaria esencial de disponibilidad universal: atención prenatal, inmunizaciones y tratamientos contra enfermedades transmisibles, tratamiento de dolencias cardiovasculares y acceso a hospitales, personal médico y medicinas.[1] La mayoría de los países en vías de desarrollo han adoptado esa definición. Por su parte, en el otro extremo del espectro de grados de garantía de atención sanitaria, un Servicio Nacional de Salud como el británico se compromete a procurar sanidad gratuita (en los centros donde esta se presta) a todos los ciudadanos «desde que nacen hasta que mueren».

La Organización Mundial de la Salud recomienda que los Estados dediquen aproximadamente un 5 % de su PIB a alcanzar esa cobertura universal mínima, [2] y la mayoría de los países están aumentando su gasto en salud; la excepción la encontramos en aquellos países de bajo nivel de renta cuyas poblaciones están creciendo deprisa y donde se sigue dependiendo de la ayuda exterior para cubrir las necesidades sanitarias mínimas. El gasto por persona varía de forma espectacular: desde los 2.937 dólares de media en los países con niveles altos de renta hasta los escasos 41 dólares que promedian los países de renta baja. [3]

Buena parte del gasto en salud se dedica a personal, del que hay escasez en todos los países. La Organización Internacional del Trabajo calcula que se necesitarían unos 10,3 millones de trabajadores de la sanidad adicionales para cubrir el actual déficit mundial; de ellos, se necesitan 7,1 millones en Asia y 2,8 millones en África. [4] Muchos trabajadores sanitarios cualificados de los países en desarrollo emigran a las economías avanzadas, donde cada vez hay una mayor demanda de sus servicios y donde el salario y las perspectivas de progresión profesional son más atractivas. Se han aprobado acuerdos internacionales para controlar ese flujo transfronterizo de personal médico y sanitario a fin de no dañar los servicios en los países pobres, pero, hasta el momento, no han tenido éxito. [5] Resulta esencial formar a más trabajadores de la sanidad en todo el mundo y buscar formas de aumentar su productividad mediante el uso de tecnología.

¿CÓMO DEBERÍA PROCURARSE LA ATENCIÓN SANITARIA?

En todos los países, una parte de la sanidad está financiada por el sector privado, ya sea mediante provisión directa desde este, ya sea por apoyo indirecto a través de seguros médicos. Allí donde no hay seguros disponibles o donde su uso no está extendido, los grandes costes sanitarios suelen compartirse entre comunidades familiares o locales. No obstante, es

habitual que todos los Gobiernos intervengan con mayor fuerza en la sanidad que en otros ámbitos del contrato social, ya sea por provisión directa, ya sea por regulación del sector. [6]

Varias son las razones que lo explican. Una de ellas es que, en este campo, un enfoque de mercado puro es inviable en muchos sentidos. La mayoría de los pacientes carece de los conocimientos necesarios para tomar decisiones bien fundamentadas sobre lo que necesitan y, por lo tanto, dependen mucho del asesoramiento de los profesionales médicos, mejor informados que ellos. Aun así, no es infrecuente que estos profesionales rentabilicen económicamente en provecho propio su labor profesional (en los sistemas privados), como tampoco lo es que estén completamente aislados de los costes de esta (en los sistemas públicos o en los sistemas basados en seguros de salud).

Otra razón es que los seguros médicos están plagados de problemas, de los que el más evidente es el interés que tienen las aseguradoras en excluir a quienes ya están enfermos para reducir sus propios costes. Para incentivar la conducta prudente de los asegurados, las compañías de seguros recurren a sistemas de copago para controlar costes, reducir comportamientos insensatos y fomentar una mayor responsabilidad individual. [7]

Hay también una tercera razón por la que los Gobiernos intervienen en la sanidad: muchas enfermedades son contagiosas. Es de interés público, pues, que se trate a los individuos —vacunándolos, compartiendo información y proveyendo limpieza, recogida de basuras y agua potable— para impedir la propagación de infecciones. Es evidente que el objetivo de estas formas de intervención no es (solo) mejorar la salud de los pacientes individuales, sino también maximizar la del conjunto de la sociedad. En realidad, en el contexto de la salud pública, incluso se pueden sacrificar los intereses o las preferencias de los individuos en aras del interés o el beneficio generales.

La pandemia de la COVID-19 ha hecho que nos preguntáramos cuándo resulta legítimo que la sociedad limite el comportamiento de los individuos

por el bien de la salud pública. En muchos países (por ejemplo, en Asia), ha habido una amplia aceptación de las restricciones a la libertad de los ciudadanos para viajar o para visitar a familiares y amigos, así como de la vigilancia estatal y de la obligación de llevar mascarilla. En otros lugares (sobre todo, en Estados Unidos y en algunas partes de Europa), la gente se resistió a tales restricciones o bien (como ha sido el caso en muchos países en desarrollo), no se pudo permitir obedecerlas.[8] Estas reacciones reflejan lo muy diferentes que son las concepciones del contrato social según las sociedades, y las distintas valoraciones que en ellas se hace de hasta qué punto se puede sacrificar la libertad individual en aras de la salud pública.

En países donde existe ya cierta experiencia de unos mayores niveles de implicación cívica general (una mayor participación electoral, por ejemplo, o una mayor confianza en las instituciones, o un mayor índice de lectura de prensa), hubo una mayor observancia de las normas sobre distancia social y, de resultas de ello, unos mejores datos sanitarios. En el caso de Italia, se realizó una simulación para comprobar qué habría ocurrido si todo el país presentara el mismo nivel de compromiso cívico que su cuartil de población más implicada, y el resultado fue que la tasa de mortalidad por COVID-19 habría sido una décima parte de la que fue en realidad (y eso después de controlar variables como la renta, la demografía o las capacidades sanitarias).[9] De hecho, según un análisis basado en datos de Google sobre viajes, reservas en restaurantes y pautas de consumo, en muchos países las personas practicaron el distanciamiento social de forma voluntaria y mucho antes de que se impusieran medidas de confinamiento.[10]

No hace falta que el Estado sea el proveedor de la sanidad básica universal; en la práctica, los países tienen implantados sistemas diversos e, incluso dentro de un mismo país, pueden coexistir enfoques distintos de financiación de la provisión sanitaria para diferentes grupos de la sociedad. No hay una única forma de organizar la prestación de servicios sanitarios que sea la mejor y, de hecho, se pueden conseguir buenos (y también malos)

resultados en salud con estructuras bastante diferentes. [11] La mayoría de las economías avanzadas cuentan con sistemas financiados con fondos públicos que proporcionan un seguro de salud común a la población o que obligan a esta a contratar seguros privados (muy regulados), al tiempo que subvencionan la sanidad de los ciudadanos más pobres. En algunos países, como ocurre en el Reino Unido, el Estado es el principal proveedor, pero en buena parte de la Europa continental, el Estado ejerce principalmente la función de financiador de servicios sanitarios tanto públicos como privados. Por su parte, en un buen número de mercados emergentes (y destacan los casos de China e India), está surgiendo un modelo en el que los pobres reciben apoyo público y los más adinerados están cubiertos por seguros privados. También hay casos en los que las empresas pueden cofinanciar el seguro médico de sus empleados, y el Estado solo interviene para pagárselo a quienes carecen de empleo, como ocurre en Estados Unidos.

La mayoría de los países en desarrollo todavía están construyendo sus sistemas de sanidad universal. [12] Muchos están optando por un modelo de doble nivel en el que las personas pobres y las que trabajan en el sector informal de la economía están cubiertas por un sistema público administrado por el Gobierno y financiado por el contribuyente general, aunque, en algunos casos, está complementado por aportaciones de las propias familias. A su vez, quienes están empleados en el sector formal de la economía hacen aportaciones (por medio de cotizaciones salariales) a un sistema de seguro médico, mientras que quienes están en mejor situación económica disponen de la opción de contratar ese tipo de seguros en el mercado privado. Sin embargo, en los países más pobres —donde la capacidad del Estado es limitada— es donde más depende la población de los mercados privados de atención médica y sanitaria. En algunos, las organizaciones benéficas desempeñan un papel decisivo, muchas veces en colaboración con los Gobiernos y el sector privado. [13]

Un ejemplo de iniciativa dirigida a conseguir un sistema de sanidad básica universal en un gran país en desarrollo fue el que se puso en marcha en la India. En 2018 se lanzó allí un programa de salud nacional (el Ayushman Bharat) formado por dos componentes separados. La primera parte de la propuesta consiste en instalar aproximadamente 150.000 centros públicos de salud y bienestar que facilitarán atención primaria integral con servicios básicos como inmunizaciones y tratamiento de enfermedades contagiosas. El segundo componente es un sistema de seguro nacional de salud que procure una cobertura de 500.000 rupias (unos siete mil dólares) por familia y año para la atención secundaria y terciaria de afecciones como las enfermedades cardiacas o el cáncer. El sistema pretende llegar a más de 500 millones de personas pobres y vulnerables de todo el país, lo que lo convertiría en el mayor sistema sanitario del mundo financiado íntegramente por el Estado.

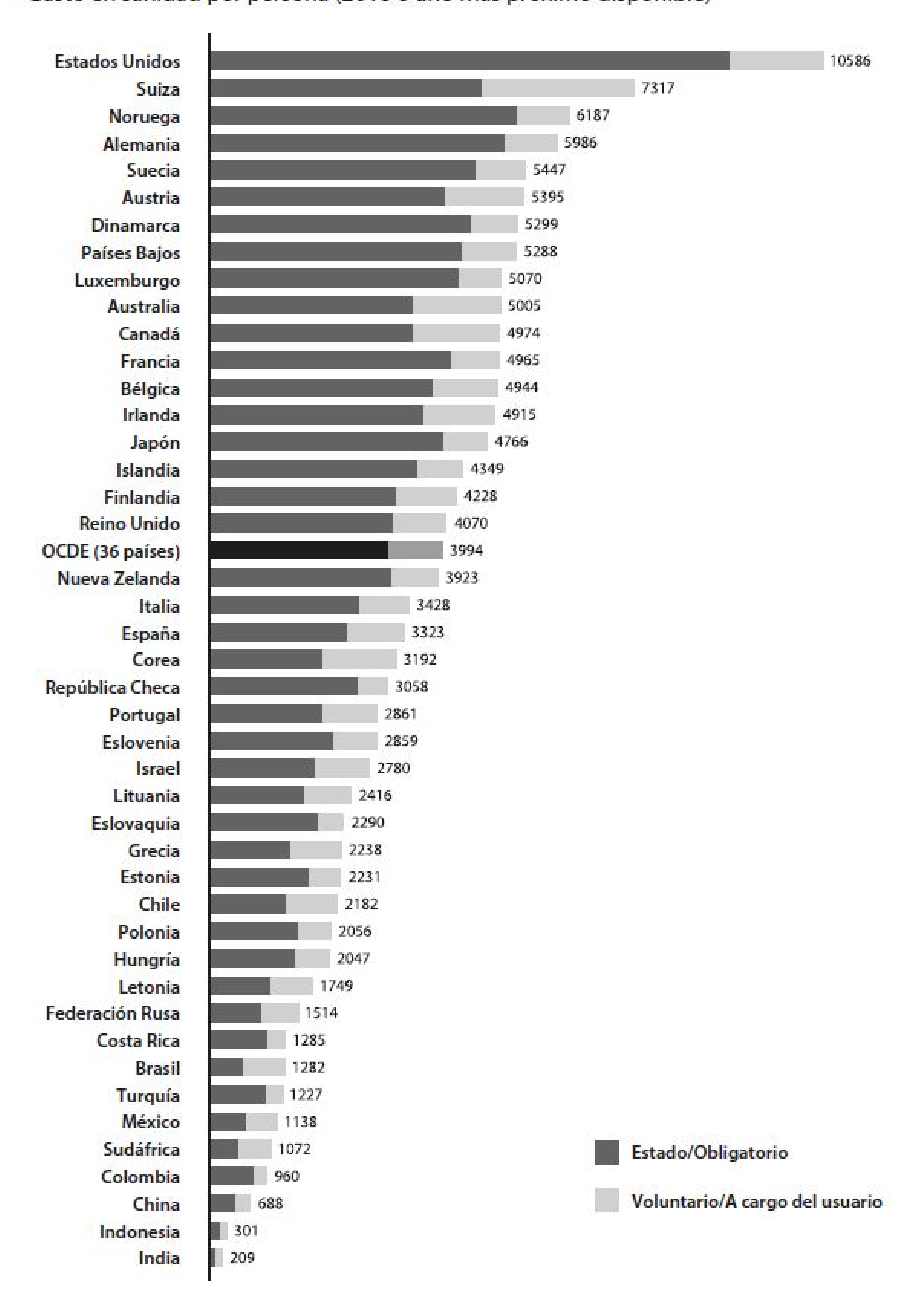
También China ha puesto en marcha un sistema público de seguro médico. Curiosamente, este se complementa con un pujante mercado privado que, en muchos casos, se remonta a una forma más antigua y tradicional de entender la medicina en aquel país: allí, en el pasado, los aldeanos compartían recursos cuando alguno de ellos caía gravemente enfermo. Ant Group (una filial del Grupo Alibaba) ha adaptado esa tradición a la era digital creando un mercado virtual en línea de seguros mutuales. La mayoría de los que participan en él son personas de renta baja. El sistema efectúa un pago único de unos 45.000 dólares para el tratamiento de un centenar de enfermedades graves y hace que los costes se repartan por igual entre todos los demás participantes. [14]

EL GASTO EN SANIDAD NO HACE MÁS QUE SUBIR

La cantidad que los países gastan en sanidad varía muchísimo en función de lo que se pueden permitir y va desde una media de doscientos dólares por persona y año en la India, y de trescientos en China, hasta niveles europeos de entre tres mil y seis mil (figura 8). Los países de la OCDE gastan una media de cuatro mil dólares anuales por persona en sanidad. Como ya se ha señalado, la mayor parte de ese gasto es público; la proporción del gasto privado tiende a ser mayor en países de niveles bajos y medios de renta. Obviamente, gastar más no significa gastar mejor. Estados Unidos gasta mucho más que cualquier otro país del mundo (unos once mil dólares por persona y un 17 % de su PIB en total), pero obtiene resultados muy discretos en cuanto a los niveles de acceso de su población a la atención médica. La esperanza de vida en Estados Unidos es, de hecho, un año menor que el promedio de las de las demás economías avanzadas. Muchas de estas han experimentado cierto estancamiento en la progresión de sus niveles de esperanza de vida; Estados Unidos es el único país donde esta (sobre todo la masculina) está descendiendo en realidad. [15]

Pero si el gasto en salud varía considerablemente de unos países a otros, los datos indican que hay una característica general, y es que va a incrementarse en todos ellos. Entre 2000 y 2015, el gasto en sanidad en los países de la OCDE creció un 3 %, y se prevé que aumentará de nuevo (un 2,7 %) entre 2015 y 2030. [16] Además, el gasto en salud está creciendo más rápido que la población y que la economía en la mayoría de los países, lo cual significa que la sanidad consume un porcentaje creciente de los presupuestos públicos, que en este momento es de un 15 % de media en la OCDE. El apoyo popular a esta tendencia suele ser elevado, pero algunas economías avanzadas disponen ya de escaso margen para subir más los impuestos (en lugares como Francia o Dinamarca, el Estado ya absorbe aproximadamente la mitad del PIB). La mayoría de los países en desarrollo sí cuentan con más margen de maniobra, sobre todo si atendemos a las pruebas que demuestran que la financiación pública se asocia a unos

mejores resultados a la hora de implantar un sistema sanitario verdaderamente universal. [17] Más adelante volveremos sobre la cuestión de cómo podríamos permitirnos incrementar esos gastos, pero centrémonos antes en conocer sus causas.



Gasto en sanidad por persona (2018 o año más próximo disponible)
Estados Unidos 10586
Suiza 7317
Noruega 6187
Alemania 5986
Suecia 5447
Austria 5395
Dinamarca 5299
Países Bajos 5288
Luxemburgo 5070
Australia 5005
Canadá 4974
Francia 4965
Bélgica 4944
Irlanda 4915
Japón 4766
Islandia 4349
Finlandia 4228
Reino Unido 4070
OCDE (36 países) 3994
Nueva Zelanda 3923
Italia 3428
España 3323
Corea 3192
República Checa 3058
Portugal 2861
Eslovenia 2859
Israel 2780
Lituania 2416
Eslovaquia 2290
Grecia 2238
Estonia 2231
Chile 2182
Polonia 2056
Hungría 2047
Letonia 1749
Federación Rusa 1514
Costa Rica 1285
Brasil 1282
Turquía 1227
México 1138
Sudáfrica 1072
Colombia 960
China 688
Indonesia 301
India 209
Estado/Obligatorio
Voluntario/A cargo del usuario

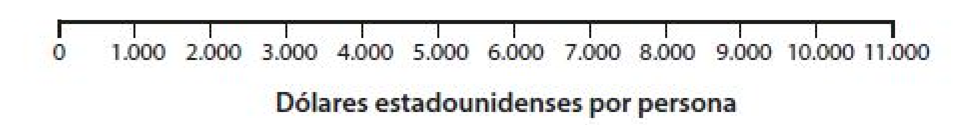


Figura 8. El gasto por persona en sanidad varía considerablemente de unos países a otros.

La mayoría de las personas suponen que el envejecimiento de las poblaciones es la principal causa del aumento de los costes y que, por lo tanto, esos incrementos son inevitables. No cabe duda de que los sistemas de salud tienden a gastar más en los ancianos que en los jóvenes (figura 9). Este cambio demográfico tiene especial importancia en el caso de los países de niveles medios de renta, donde las poblaciones están envejeciendo con rapidez y la carga de la morbilidad se está desplazando de las infecciones (como la malaria o la tuberculosis) a las enfermedades crónicas (como los ataques cardiacos y los cánceres), más caras de tratar. El envejecimiento también encarece moderadamente los costes de los cuidados intensivos (pues sale más caro tratar a una persona mayor que ha tenido un accidente), pero donde tiene un impacto enorme es sobre los costes de los cuidados de larga duración.[18] Y aun así, exceptuando el muy ineficiente sistema estadounidense, la mayoría de los países solo gastan, de media, entre el cuádruple y el quíntuple en una persona de ochenta años que en una de veinte (como se puede ver en la figura 9), mucho menos de lo que se podría esperar.[19] Así pues, por sí solo, el envejecimiento no explica el rápido incremento del gasto en sanidad.

En países ricos hay dos factores más, mencionados al inicio del capítulo, que son de crucial importancia. Uno de ellos es que están aumentando las expectativas de recibir una atención de mayor calidad (y, por consiguiente, más cara). En países como Turquía, Corea y Eslovaquia se esperan algunas de las más abultadas subidas del gasto en salud, pues allí es donde más crecen las expectativas de la población. Pero la mayor culpable del crecimiento del gasto en sanidad es la tecnología: las nuevas tecnologías médicas, ya sean fármacos o aparatos que mejoran o prolongan la vida,

tienden a ser más caras que las ya existentes. [20] Esto se debe, en parte, a lo costoso que resulta desarrollar nuevos medicamentos y organizar ensayos clínicos, pero también porque la competencia en los sectores encargados de producir nuevas tecnologías médicas suele ser escasa.

Gasto per cápita en sanidad según grupos de edad en ocho países de nivel alto de renta

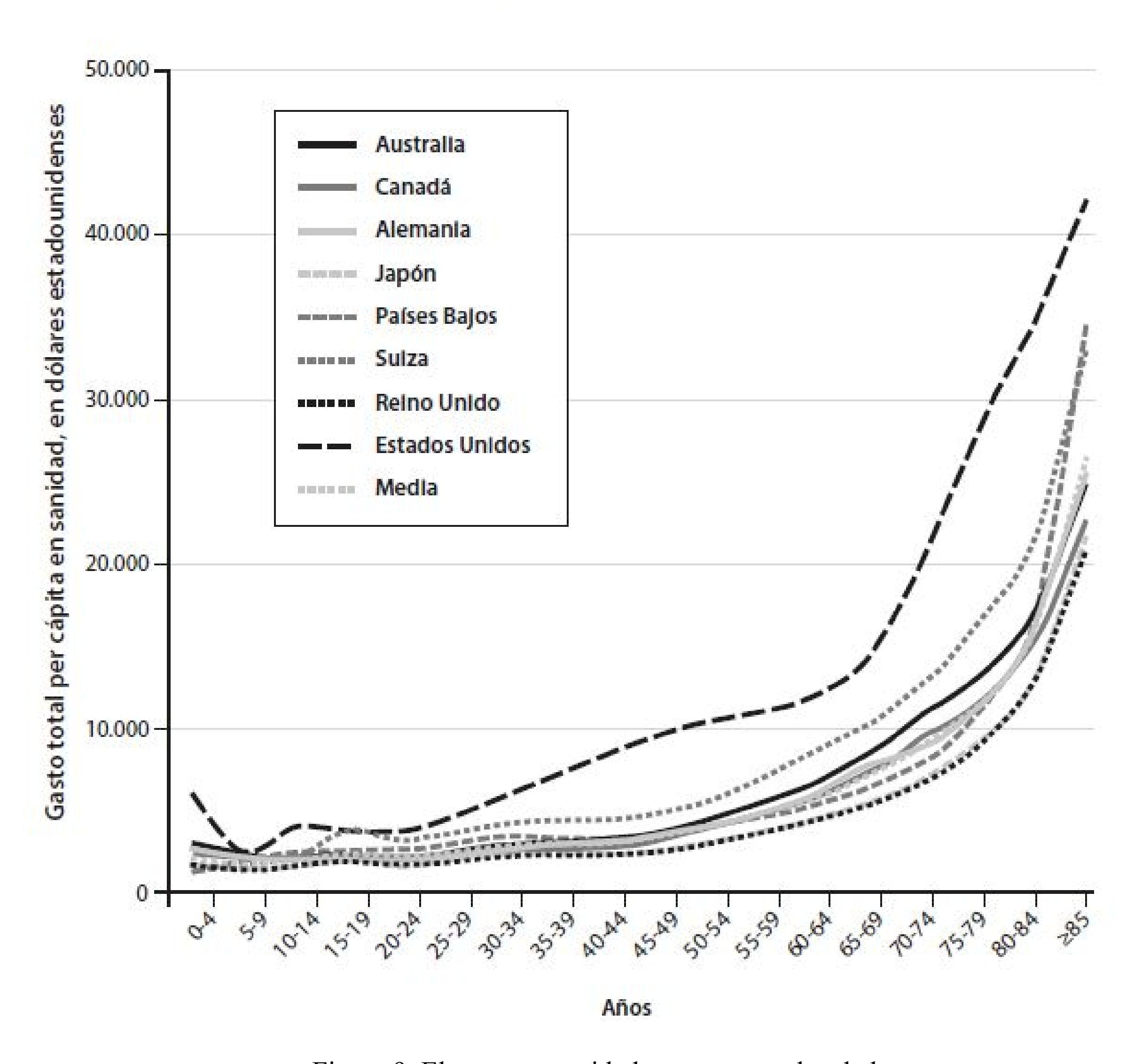


Figura 9. El gasto en sanidad aumenta con la edad.

Se dice que «la demografía es el destino». Significa que, a corto o medio plazo, es imposible modificar los patrones etarios, por lo que sus efectos son inevitables. Sin embargo, el hecho de que la tecnología impulse al alza

los costes de la sanidad como lo hace no es en absoluto algo indefectible. Las sociedades pueden tomar sus decisiones acerca de qué tratamientos financiar, cómo negociar los precios de los fármacos y las tecnologías, cómo prestar los servicios sanitarios y con qué frecuencia recurrir a intervenciones menos costosas. [21] Por ejemplo, muchos países han ampliado las funciones de atención sanitaria que pueden ejercer los agentes de salud comunitarios, los farmacéuticos y el personal de enfermería, y con ello han reducido la necesidad de contratar a médicos, más caros, sin por ello sufrir efecto adverso alguno en los indicadores de salud. El uso de fármacos genéricos es otro mecanismo con el que controlar costes. [22] La forma de compensar los tratamientos a los encargados de proveerlos tiene también una gran repercusión: es decir, si se les paga por intervención o por tratamiento completo de una enfermedad o por individuo tratado o por persona a la que se consigue mantener con buena salud. [23]

De todos modos, la contención de costes tiene sus límites. La pregunta más peliaguda es cómo racionar las tecnologías sanitarias: qué intervenciones se deben proveer como parte del contrato social y cuáles deben ser sufragadas por el individuo si se las puede permitir.

¿CÓMO DEBE REPARTIRSE LA DEMANDA DE LOS SISTEMAS DE SALUD?

Todos los sistemas sanitarios del mundo afrontan a diario la cuestión de cómo asignar sus recursos del mejor modo posible. La demanda de sanidad no deja de crecer a medida que aumenta el nivel de renta de la población. La cantidad de fondos públicos que se pueden dedicar a esos servicios está limitada por el nivel de carga fiscal que se le pueda imponer a la población. En sistemas donde predomina el sector privado son los individuos los que deciden cuánto quieren gastar (por visita o intervención, o en el seguro que contraten para ello) y, por lo tanto, los recursos se asignan obedeciendo a

mecanismos de mercado. Vienen repartidos, por así decirlo, en función de la renta de las personas y de cuántas de ellas se los pueden permitir. No es de extrañar, pues, que en los sistemas privados los ricos estén mejor cuidados que los pobres. En los sistemas con financiación pública, en los que pesa más la equidad, es al contrato social al que le corresponde decidir qué paga la sociedad y cómo se provee. Asimismo, la sociedad debe decidir si todo el mundo tiene derecho a los mismos servicios o si la sanidad se debe asignar conforme a otros criterios como, por ejemplo, la necesidad (de atención médica de cada persona) o la eficiencia.

Los mecanismos utilizados por los sistemas de salud para racionar la atención sanitaria son diversos.[24] En algunos se aplican copagos (los pacientes pagan una parte de su tratamiento para que se responsabilicen más del coste de este), si bien esto tiende a tener un efecto más adverso sobre la población pobre. En algunos se utilizan incluso las listas de espera como método mediante el que establecer un orden de quiénes se tratan primero y quiénes más tarde: al hacer que las personas tengan que esperar semanas para conseguir una cita con su médico, o meses para una operación, se incentiva que las que puedan pagárselo se decanten por alternativas privadas. Por ejemplo, en el Reino Unido, el tiempo de espera medio para que un paciente fuera admitido a tratamiento se incrementó desde las 7,6 semanas de 2008 hasta las 10,1 en 2019. En Suecia, pese a que la ley obliga a que el tiempo de espera máximo para los pacientes sea de noventa días, más de un 20 % de ellos tienen que aguardar más tiempo. En ambos países, la demanda de seguros privados de salud ha crecido a medida que lo han hecho las listas de espera.[25] Ese racionamiento de la atención sanitaria por la vía de las colas de pacientes hace que los recursos se concentren en quienes tienen rentas más bajas, pero ellos también sufren el efecto adverso de las demoras.

Al final, debe tomarse la decisión de qué tecnologías se pagarán de forma colectiva, incorporadas al contrato social, y cuáles no. Para ello, unas

dos terceras partes de las economías avanzadas y un número creciente de los países en desarrollo recurren a expertos independientes que valoran lo eficaz que es cada tratamiento en relación con su coste. [26] Normalmente se procede en dos pasos: en primer lugar se realiza una evaluación médica de la eficacia del tratamiento; luego se valora si es de interés público sufragar esa intervención con fondos del contribuyente. Estas «evaluaciones de tecnologías sanitarias» se usan para crear listas en positivo de qué se paga con fondos públicos (ya sean medicamentos concretos o tipos generales de intervención, como los servicios de atención primaria) y listas en negativo de qué no está cubierto. Las evaluaciones de tecnologías sanitarias son la expresión práctica del contrato social en materia de salud.

Resulta particularmente revelador ver qué queda excluido del contrato social. Las medicinas de elevado coste y bajo valor terapéutico rara vez superan esa criba. Tampoco suelen pasarla intervenciones como la cirugía de pérdida de peso, donde el riesgo de un uso inapropiado es alto. En muchos países se excluyen asimismo medicinas alternativas, tratamientos de balneario e intervenciones provistas por personal no titulado en medicina (como los tratamientos psicológicos). También es habitual que esté excluida la odontología, o tratamientos más puramente estéticos, como la ortodoncia o la cirugía mamaria. Ciertos Estados restringen el acceso a los tratamientos de fertilidad reservándolos solo a parejas heterosexuales. Y muchos no pagan aquellos tratamientos que la mayoría de su población se puede permitir, como los medicamentos sin receta o las gafas. Cuando se pide a los individuos que sean ellos quienes asuman esos costes, se les presupone capaces de juzgar la eficacia de esos productos o procedimientos y de afrontar su precio. [27]

Más complejo resulta decidir qué intervenciones incluir. ¿Cómo se evalúan sus beneficios y sus costes? Los diversos países se valen de criterios diferentes para valorar los beneficios de un tratamiento, como si reduce el riesgo de muerte o el grado de enfermedad, o si favorece la

longevidad o la calidad de vida. Junto con ellos, se ponderan también factores económicos como su coste inmediato o, por ejemplo, el ahorro potencial que procura en forma de disminución de bajas por enfermedad o de aumento de la productividad. Como esas evaluaciones pueden implicar decisiones de vida o muerte y es mucho el dinero que puede estar en juego, pueden resultar muy controvertidas y estar sometidas a fuertes presiones de grupos de interés y colectivos de pacientes diversos. Es importante, pues, que las decisiones sean tomadas por expertos independientes, que estén sometidas a mecanismos de control y transparencia y que se vigilen muy de cerca los potenciales conflictos de intereses.

Los decisores siempre tendrán que elegir unas cuantas de entre un conjunto casi infinito de intervenciones posibles. Si, por ejemplo, hay que decidir entre subvencionar un nuevo medicamento o sufragar mejor un tipo de operación que ahora es posible gracias a una tecnología médica novedosa, resulta imprescindible contar con unos indicadores comunes que permitan comparar la eficacia relativa de ambas opciones. Uno de los más usados es el coste por «año de vida ajustado por calidad» (o QALY, por sus siglas en inglés), que, para que nos entendamos, significa un año adicional de buena salud. Conforme a esta medida de referencia, cualquier aparato médico nuevo que añada cinco QALY vale más que un fármaco novedoso que, costando lo mismo, solo incremente la calidad de vida de la persona en seis meses. El uso de ese coste por QALY (o cualquier variante de ese mismo concepto) permite que los sistemas sanitarios prioricen y gasten dinero público de forma más eficiente, si bien hay voces que critican la idea del QALY porque la consideran injusta, ya que la salud de las personas también puede variar según sus circunstancias particulares. [28]

Así pues, ¿cuánto debería pagar la sociedad por un año más de buena salud? Muchos países eluden dar una respuesta a esa pregunta porque saben que cualquier cifra concreta sería muy controvertida; les preocupa, además, que los fabricantes de nuevas tecnologías sanitarias puedan utilizar un

indicador así para orientar su estrategia de precios. No obstante, la Organización Mundial de la Salud ha sugerido que la renta per cápita es una magnitud que permite calibrar de forma muy certera la asequibilidad de cada año adicional de vida.[29] Una intervención sanitaria que cueste entre una y tres veces la renta media por persona de un país puede considerarse eficiente (coste-efectiva), pero las intervenciones sanitarias que cuesten más del triple de ese promedio individual de renta ya no se considerarían coste-efectivas, por lo que, siguiendo ese criterio, podrían excluirse del contrato social.[30]

Pero, aunque las recomendaciones de la OMS son muy útiles como guías para la decisión política, son muy pocos los países que muestran tan explícitamente dónde fijan ese importante umbral. Ahora bien, algunos sí lo hacen. Por ejemplo, en Hungría y en Corea, el Estado financia una intervención sanitaria si esta procura un año adicional de buena salud a un coste de entre el doble y el triple de la renta per cápita. Una de las grandes ventajas de vincular ese umbral a la renta per cápita es que, a medida que los países se hacen más ricos, continúan contando con un criterio claro para decidir qué intervenciones sanitarias adicionales pasan a ser asequibles para ellos. Otros países establecen un umbral económico estacionario para valorar la asequibilidad del año añadido de calidad de vida proporcionado por una intervención: en Polonia, 18.000 euros; en Eslovaquia, 26.500 euros; en el Reino Unido, de 20.000 a 30.000 libras.

Una explicitud así tiene la ventaja de ser transparente e imparcial, y ayuda a obtener el máximo beneficio colectivo de los recursos disponibles. Por ese mismo motivo, el riesgo de no ser explícitos es que entonces es más difícil que quienes asignan los recursos rindan cuentas de sus acciones y, al mismo tiempo, es más fácil que se vuelvan susceptibles a influencias externas. Incluso en el Reino Unido, donde el encargado de tomar esas decisiones, el Instituto Nacional de Excelencia en Salud y Sanidad, cuenta con un umbral público y explícito, la presión política puede derivar en una

mala asignación de los recursos. Por ejemplo, el cabildeo de las organizaciones de pacientes de cáncer indujo al Gobierno a instituir el Fondo de Medicamentos contra el Cáncer para subvencionar algunos tratamientos caros que no cumplían con los criterios de coste-efectividad del NHS. Los tratamientos sufragados por ese fondo añadieron unos 5.600 años a las vidas de los pacientes de cáncer; si ese dinero se hubiera dedicado a otras intervenciones que sí cumplían los criterios del Servicio Nacional de Salud británico, se habrían ganado 21.645 años adicionales de vida con buena salud. [31]

Otra pregunta difícil de responder es cómo repartir el gasto sanitario entre las diferentes generaciones. Hay quienes defienden que todos tenemos derecho a un periodo «normal» de vida con buena salud (unos setenta años) y que, por eso mismo, la gente suele tomarse de forma muy distinta la muerte de una persona joven que la de otra que ha vivido hasta una edad avanzada. A esta noción de «oportunidades equitativas» han apelado algunos para justificar que se dé prioridad al tratamiento de los más jóvenes (más merecedores de atención según ese criterio) sobre el de las personas mayores, a pesar de que, a mayor edad, se necesiten más cuidados para tener una buena salud. [32]

Una manera de evitar estas comparaciones utilitaristas entre el valor de las vidas de personas diferentes es pensar en la distribución de esta clase de recursos como si fuera algo que hubiera que hacer a lo largo de la vida del individuo, en vez de entre individuos distintos en un mismo momento puntual. Si la sociedad nos otorgara a cada uno cierta cantidad fija para gastar en atención sanitaria a lo largo de nuestra vida, la mayoría probablemente emplearíamos más de ese dinero en mejorar nuestra salud y nuestro bienestar antes, a fin de aumentar nuestra calidad de vida y nuestra longevidad, en vez de guardarlo todo para poder usarlo hacia el final de nuestras vidas en tratamientos caros que solo nos procuren unos meses más de vejez. Esta idea de una asignación de recursos a lo largo de cada vida

individual llega a una conclusión parecida a la de la noción de las oportunidades equitativas, pero sin necesidad de argumentar que los jóvenes se los merezcan más que los mayores, ya que su lógica «abarca una sola vida invididual, en lugar de varias». [33]

Si, aun así, la idea continúa incomodándonos, pensemos en el muy diferente modo de asignar los cuidados intensivos que han tenido el NHS en el Reino Unido, por un lado, y el sistema Medicare (el programa de seguro médico federal para las personas mayores) en Estados Unidos, por otro. [34] La década de los ochenta fue un momento de fuerte limitación de recursos para el NHS y los médicos británicos decidieron afrontarlo no reduciendo la calidad de la atención, sino aplicando los principios de la asignación a lo largo de la vida individual y de la eficiencia (coste-efectividad) para priorizar a unos pacientes y dejar a los demás en lista de espera. [35] En el Reino Unido, está aceptada la idea de que algunos tratamientos potencialmente beneficiosos son demasiado caros como para que su provisión pública esté justificada y, por ello, el NHS no los ofrece, ni siquiera aunque el paciente pueda y quiera pagarlos de su bolsillo (nada le impide pagárselos en centros sanitarios privados, por supuesto). En Estados Unidos, por el contrario, se entiende que quienes participan en el programa Medicare son personas que se han ganado el derecho a ser atendidas, porque para eso han cotizado durante toda su vida laboral a ese sistema, por lo que «racionar» sus servicios se considera inaceptable y la eficiencia de costes es irrelevante. Así que, mientras que Medicare continúa ofreciendo una generosa cobertura sanitaria a las personas mayores, Medicaid (el programa público federal para las personas pobres, del que se benefician principalmente los adultos con bajos ingresos y sus hijos, pero que también subvenciona a los mayores que no se pueden costear su propia atención sanitaria continuada) está cada vez más racionado. La consecuencia de ello es que Medicaid gasta el quíntuple en el gasto sanitario a largo plazo de cada persona mayor de lo que gasta en el de cada niño pobre. [36]

UN FUTURO MÁS DIGITAL PARA LA SALUD

Hasta aquí nos hemos centrado solo en cómo la tecnología está incrementando los costes de la sanidad. Pero ¿y las innovaciones que podrían reducir esos costes?

La pandemia de la COVID-19 obligó a dar un espectacular salto hacia la sanidad digital (con fenómenos como las consultas virtuales en línea con los médicos o el uso de aplicaciones de teléfono móvil para el rastreo de contactos y la monitorización de pacientes) en países que disponían de esa infraestructura. Muchas de esas herramientas digitales ya estaban siendo desarrolladas, pero la pandemia aceleró su uso generalizado. Para muchos países ricos, estas soluciones digitales y otras aún emergentes suponen una clara oportunidad para controlar los costes en aumento de sus sistemas de salud. Por su parte, para los países en desarrollo que se hallan todavía en fases tempranas de construcción de sus propios sistemas sanitarios, estas herramientas pueden tener un potencial transformador enorme.

Son muchos los Estados en vías de desarrollo que jamás podrán llegar a tener una sanidad universal si toman como base el modelo imperante hasta ahora, en el que las intervenciones médicas tienen lugar en instalaciones reservadas y bajo la supervisión de un personal especializado muy cualificado. Las tecnologías digitales, sin embargo, abren la puerta a la posibilidad de instaurar modelos de atención sanitaria totalmente nuevos, en los que los pacientes, por ejemplo, dispongan de acceso directo a información de gran calidad y controlen sus propios historiales clínicos, o en los que la inteligencia artificial ayude al diagnóstico, o en los que muchos procedimientos se puedan realizar por medios robóticos. [37]

Ahora es posible medir en casa constantes vitales como la temperatura, la presión sanguínea y la saturación de oxígeno sin necesidad de acudir a una clínica. Esto tiene especial importancia para el tratamiento de ciertos problemas de salud crónicos como la diabetes, que se vigila y se atiende de forma más eficaz y menos costosa en el hogar del paciente que obligando a

este a realizar visitas periódicas a un centro de salud. Cada vez más, ciertas dolencias poco complejas que hoy se tratan con atención ambulatoria se podrán vigilar y atender en casa, por vía remota, mediante el uso de los teléfonos inteligentes, y se podrá recibir tratamiento de un médico o un profesional sanitario que esté en cualquier lugar del mundo. (Uno de los posibles efectos de esto tal vez sea la reducción de la presión que hoy sufren muchos trabajadores de la sanidad para emigrar en busca de mejores fuentes de ingresos.)

Por su parte, los dispositivos tecnológicos ponibles (los también conocidos como *wearables*) permitirán monitorizar a los pacientes a distancia; los datos recopilados por esa clase de aparatos se convertirán en una herramienta vital tanto para los pacientes como para los profesionales de la sanidad. Los registros electrónicos compatibles para diferentes plataformas digitales posibilitarán unos tratamientos más personalizados. En la India ya están aprovechando esta oportunidad, pues están tomando como base el programa de identidad biométrica universal que se utiliza para su sistema de seguro de salud. Imagínense un mundo en el que cada trabajador sanitario estuviera equipado con un dispositivo que le diera acceso al historial médico de sus pacientes, que recomendara diagnósticos y tratamientos cuando se le introdujeran datos de síntomas clave y que pudiera recetar de inmediato los medicamentos pertinentes. En ciertas zonas aisladas de Ruanda y Tanzania, ya se están usando drones para entregar vacunas y sangre para transfusiones.

Uno de los costes más importantes en que incurren los sistemas de salud es el que se deriva del hecho de que entre el 30 y el 50 % de los pacientes a los que se les prescribe medicación para dolencias de larga duración no siguen el tratamiento. Si encontráramos una solución a este problema, se derrocharían menos medicamentos, habría menos ingresos hospitalarios, y los pacientes recuperarían y mejorarían antes su calidad de vida y su productividad.[38] La tecnología también puede ayudar en este punto. Es

posible utilizar aplicaciones de mensajería de texto y de teléfono móvil para recordar a los pacientes que se tomen sus medicinas, hagan ejercicio y vayan a fisioterapia. Otra novedad prometedora como intervención sanitaria es un bote electrónico para medicamentos que registra las fechas y las horas en que se abre y que recuerda de paso a los pacientes que se tomen sus medicinas en el momento correcto.

Sin embargo, para que este nuevo mundo de la medicina digital funcione de verdad habrá que cambiar el contrato social. Probablemente, las preguntas más importantes a las que tendremos que dar respuesta son las de quién es dueño de los datos de los pacientes, quién controla dichos datos y cómo podemos garantizar su privacidad y su confidencialidad. Esta es una cuestión insoslayable, porque muchos de los indudables beneficios de la digitalización —para la investigación y para la vigilancia de la salud pública— dependen específicamente de cómo se unifiquen y se compartan los datos. Ya se han producido casos de violación de la privacidad por el afán de desarrollar mejores tratamientos. [39] Hay muchas personas que están tratando de desarrollar algún conjunto de principios que posibiliten que los individuos conserven el control sobre sus propios datos y, al mismo tiempo, que se extraigan de ellos potenciales beneficios colectivos. [40] Crece también la concienciación sobre la necesidad de solucionar sesgos en los algoritmos que se alimentan de esos datos: hoy en día, la mayor parte de la investigación en la que se fundamentan los diseños algorítmicos ha sido llevada a cabo por varones blancos, lo cual tiende a provocar que no se adapten bien al diagnóstico y el tratamiento de las mujeres y de las personas de otros grupos étnicos.

Es muy probable que cada país alcance consensos distintos y tome decisiones diferentes en cuanto al equilibrio entre la privacidad individual y el beneficio colectivo. Durante la pandemia de la COVID-19, la ciudadanía de muchos países asiáticos aceptó voluntariamente que sus Gobiernos tuvieran acceso a sus datos personales con el fin de rastrear contactos,

mientras que en Europa se prefirieron sistemas más descentralizados, precisamente porque así se impedía que los Gobiernos contaran con una fuente central de información. En los países democráticos, cada vez hay un mayor consenso sobre la conveniencia de que los ciudadanos controlen sus propios datos y sobre la obligación de que se les solicite antes permiso para usar esos datos para cualquier otra finalidad de alcance general. Sin embargo, la práctica concreta es muy variada según los Estados y la situación todavía está en evolución. Puede que acabe resultando necesario aplicar un enfoque que proteja más ciertos datos (el hecho de padecer una enfermedad sobre la que pese algún estigma social, por ejemplo) que otros que sí sirven claramente a alguna finalidad pública (como, por ejemplo, el hecho de padecer una enfermedad infecciosa).

A pesar de las dificultades, la digitalización supone una oportunidad real de prestar una mejor atención sanitaria a un coste menor y, cuando menos, de liberar a los médicos de algunos de los aspectos más rutinarios del cuidado de sus pacientes, como el tomarles la temperatura o medirles la presión sanguínea. De ese modo, podrán centrarse en mejorar la calidad de sus interacciones humanas con las personas enfermas, en mirar si estas se están adhiriendo a los planes de tratamiento que les prescriben y, en definitiva, en los resultados en salud general. Esta combinación de «alta tecnología» y «alto contacto» tal vez sea la mejor manera de conciliar los objetivos de coste y calidad asociados al futuro de la sanidad. En cualquier caso, por muy eficaz y eficiente que sea esa provisión de atención médica, los mejores resultados siempre saldrán, no del tratamiento de las enfermedades, sino de su prevención, lo cual nos lleva al meollo del contrato social.

RESPONSABILIDADES INDIVIDUALES Y SOCIALES: ¿DÓNDE ESTÁ EL EQUILIBRIO?

Suele atribuirse a Benjamin Franklin la máxima «vale tanto una onza de prevención como una libra de remedio». Y las pruebas confirman rotundamente ese principio. En las economías avanzadas, el retorno medio de la investigación en intervenciones sanitarias preventivas es del 14,3 %.[41] Cuando las medidas de salud pública son estatales o vienen respaldadas por la legislación, ese rendimiento de la inversión aumenta hasta el 27,2 %. También sabemos que la mayoría de las mejoras en mortalidad infantil y esperanza de vida vienen determinadas por factores como el medio ambiente, la nutrición, la renta y el estilo de vida, y que el sistema de salud incide en ellas en muchísima menor medida. No cabe duda de que dirigir los recursos públicos hacia la promoción de conductas saludables y de una buena alimentación y hacia el cribaje temprano de enfermedades es una de las mejores decisiones en inversión que puede tomar una sociedad.[42]

A medida que las enfermedades infecciosas han ido descendiendo gracias a unas efectivas intervenciones de salud pública, han sido las afecciones no transmisibles —como las dolencias cardiovasculares, el cáncer, los trastornos respiratorios y la diabetes— las que han alcanzado los primeros puestos de las causas de mortalidad en todo el mundo.[43] Muchas de ellas están asociadas al tabaco, el alcohol y la obesidad, lo cual significa que no necesariamente afectan al gasto total en sanidad, pues las personas fumadoras u obesas tienden a fallecer más jóvenes.[44] Aun así, estos (y otros) comportamientos poco saludables imponen unos ingentes costes directos en el sistema sanitario y tienen consecuencias devastadoras para la vida de los individuos.

Se ha estimado que los costes económicos del tabaquismo superan los 1,4 billones de dólares a nivel mundial (una cifra equivalente al 1,8 % del PIB global en 2012); una cifra que resulta de sumar el billón de dólares atribuible a la pérdida de productividad consiguiente y los 422.000 millones de dólares que representan los costes de los tratamientos.[45] El consumo de

alcohol supone a su vez unos costes económicos de unos 600.000 millones de dólares (equivalentes al 1 % del PIB mundial de 2009) en países de niveles medios y altos de renta. En el Reino Unido, la obesidad le cuesta unos 5.100 millones de libras al Sistema Nacional de Salud (NHS) cada año, pero sus costes más amplios para la sociedad se estiman en más de 25.000 millones de libras. Los costes anuales del tabaco para el NHS ascienden a 2.500 millones de libras, aunque la carga para el conjunto de la sociedad británica es de más de 11.000 millones. Por su parte, el consumo de alcohol les cuesta a los británicos unos 52.000 millones de libras, de las que unos 3.000 millones recaen en el NHS. [46]

Todo esto nos plantea una importante pregunta. Si nos importa la buena salud, ¿no deberíamos concentrar más recursos e intervenciones en mejorar las circunstancias de vida de la población, prevenir enfermedades y cambiar los comportamientos individuales? Si las personas beben y fuman, no hacen ejercicio, llevan una mala dieta alimenticia, no toman la medicación que se les prescribe o se saltan las visitas con el médico, y con todo ello imponen unos costes añadidos al conjunto de la sociedad porque su atención sanitaria es más cara y debe cubrirse con una mayor recaudación fiscal, ¿no tiene la propia sociedad derecho a influir en la conducta de esos individuos? ¿No tendría incluso la responsabilidad de intervenir? Por ejemplo, ¿no deberían los sistemas de salud hallar vías por las que hacer que los individuos asuman cierta responsabilidad por los costes de esas enfermedades relacionadas con sus estilos de vida?

Hacer que los individuos que practican conductas de riesgo cubran los costes de su atención sanitaria sería una medida problemática. Para empezar, es difícil determinar qué comportamientos pueden considerarse lo bastante arriesgados. ¿Consumir comida basura? ¿Broncearse? ¿Ir en moto? En el caso de los motoristas o, más aún, los paracaidistas acrobáticos, tal vez sería lógico exigirles que contrataran algún tipo de seguro que ayudara a sufragar los costes sanitarios de sus arriesgados comportamientos. [47] Pero

quienes practican conductas que conducen a la drogadicción o al alcoholismo suelen hacerlo como consecuencia de circunstancias que escapan a su control o de resultas de predisposiciones genéticas o factores ambientales.

Pese a todo, en países donde los costes sanitarios son compartidos, el contrato social sí suele imponer a los individuos la obligación de responsabilizarse de su propia salud en cierta medida. La promoción de unos estilos de vida más sanos, tanto dentro como fuera del sector sanitario propiamente dicho, se considera un ámbito de legítima intervención de la sociedad en el comportamiento individual.

No todo el mundo está de acuerdo con ese «paternalismo».[48] Hay quienes argumentan, siguiendo la tradición iniciada por John Stuart Mill, que la verdadera libertad significa poder actuar sin restricción alguna siempre y cuando no se cause un perjuicio a nadie más.[49] Otros, como Rawls y Sen, sostienen que la libertad consiste en que el individuo pueda decidir por sí mismo y en que no sean otros los que tomen las decisiones por él, pero que ese tipo de autonomía incluye a su vez la libertad de aceptar restricciones razonables a la propia conducta que mejoren la situación de todos.[50] Basándonos en ese principio, un individuo libre aceptaría intervenciones como los impuestos sobre ciertos productos de consumo nocivos (los cigarrillos, por ejemplo), o como las leyes que obligan a cumplir con protocolos que protegen la salud de los ciudadanos (como llevar puesto el cinturón de seguridad, el casco o la mascarilla higiénica), o como las medidas que incentivan comportamientos saludables (como rebajar el precio de los seguros para quienes hacen ejercicio de forma habitual), o como las campañas de concienciación social para promocionar las conductas beneficiosas para la salud, porque son también beneficiosas para el conjunto de la sociedad. De todos modos, puede que, para justificar una intervención pública de tal calado, el Estado tenga que demostrar que la gente no dispone de información adecuada (por ejemplo,

si quiere llevar a efecto una ley que obligue a etiquetar los productos poco saludables) o que existe un interés público superior (como podría ser la reducción de la delincuencia o los accidentes de tráfico).[51]

A mi juicio, hay una jerarquía de los requerimientos potenciales que la sociedad puede tratar de imponer a los individuos. En el caso de enfermedades infecciosas o de pandemias, el interés público es claro y, por lo tanto, lo es también la justificación de medidas estatales contundentes que pueden anteponerse a las preferencias individuales. Un ejemplo claro de ello ha sido la imposición de confinamientos, restricciones a los viajes u obligatoriedad de llevar mascarilla en respuesta a la COVID-19. En el siguiente nivel, encontraríamos conductas que no son contagiosas (como el ser fumador o el estar obeso), pero que sí tienen repercusión en el conjunto de la sociedad porque provocan un mayor gasto en sanidad o en prestaciones sociales. Me cuesta creer que se pueda considerar que alguien que es adicto a los cigarrillos o que vive bajo un bombardeo continuo de publicidad de comida basura o que reside en un entorno sin acceso a alimentos frescos o a instalaciones deportivas y recreativas es una persona «libre». Pero, cuando menos, la sociedad tiene derecho a apoyar las conductas que sí mejoran los resultados en materia de salud del conjunto de la población. Esto es lo que a veces se llama modificación de la arquitectura de las decisiones —es decir, de la estructura de incentivos a la que se enfrentan las personas— y que se justifica por la idea de que la sociedad debe a todos los individuos una oportunidad justa de tener una vida saludable.

Varias son las vías por las que el Estado puede hacer justamente eso. La de los impuestos, por ejemplo, se ha demostrado muy eficaz. En los países en desarrollo, las reformas fiscales que provocan un incremento de precios de un 10 % reducen de media el consumo de tabaco en un 5 %,[52] el del alcohol en un 6 %[53] y el de las bebidas azucaradas en un 12 %.[54] En un estudio se comprobó que, en Estados Unidos, un impuesto de un 1 % sobre

las bebidas azucaradas podría ahorrar 23.000 millones de dólares en los costes sanitarios de un periodo de diez años. [55] En el Reino Unido y en México se ha estimado que se obtendrían beneficios parecidos si se introdujeran impuestos para reducir la obesidad y la diabetes. [56] Si todos los países incrementaran sus impuestos indirectos para aumentar los precios del tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas en un 50 %, se podrían evitar más de 50 millones de muertes prematuras en los próximos cincuenta años y, al mismo tiempo, se recaudarían más de 20 billones de dólares adicionales en tributos. [57] También se puede pagar a la población para que tome decisiones más saludables: en América Latina, por ejemplo, algunas pagas públicas a los ciudadanos solo se hacen efectivas si estos vacunan a sus hijos pequeños.

También hay otros tipos de intervención, más dirigida a fomentar cambios de comportamiento, que pueden funcionar bien, aunque siempre es más difícil que surtan efecto en comunidades desfavorecidas. Una treintena de países han puesto en práctica un programa pensado para ayudar a que las personas sepan llevar mejor las enfermedades crónicas; el número de participantes supera ya el millón. Los pacientes se reúnen en talleres de grupos reducidos y allí aprenden cosas sobre la gestión del dolor y la depresión, sobre el uso apropiado de las medicaciones, sobre la nutrición, sobre la evaluación de nuevos tratamientos y sobre la comunicación con los cuidadores. Tras realizarse una rigurosa evaluación del programa, se comprobó que quienes han participado en él han registrado menos ingresos hospitalarios (y de menor duración) que otras personas en la misma situación que ellas que no participaron en el programa. Además, el ahorro en costes ha sido sustancial. [58] Los teléfonos para dejar de fumar, a los que se puede llamar para que unos asesores aconsejen sobre cómo ir abandonando el hábito del tabaco, se han demostrado eficaces en muchos países y entre poblaciones distintas, y a muy bajo coste. Los programas escolares que fomentan el ejercicio y el apoyo a comportamientos que

reducen la ingesta de calorías también han aumentado eficientemente los años de vida de calidad. [59]

Muchos países se han valido de *nudges* (pequeñas inducciones o «empujoncitos») para animar a las personas a tomar mejores decisiones, aunque las pruebas de que ese tipo de intervenciones perduren en el tiempo no son concluyentes. [60] Suele tratarse de intervenciones a menudo discretas y, en apariencia, pequeñas en el entorno de la persona o en el modo en que se le presentan las diferentes opciones y conductas disponibles. Probablemente, los *nudges* más eficaces son las conductas o los productos que se dejan como opción por defecto y a los que hay que renunciar expresamente en favor de otros si no se quieren elegir. [61] La muy humana tendencia a la inercia hace que los individuos suelan quedarse con la opción por defecto, sea cual sea esta. De ahí que las donaciones de órganos tiendan a ser el cuádruple en países donde se aplica un sistema que presupone el consentimiento del potencial donante a menos que se elija expresamente lo contrario. Las opciones por defecto han sido eficaces también para incrementar la aceptación de las vacunas de la gripe y las pruebas del VIH, así como la inscripción en planes de ahorro o de pensiones. Esas intervenciones tienden a ser más eficaces cuando requieren de un único cambio puntual de conducta (como es el caso con una vacuna) y no tanto cuando precisan de un cambio de comportamiento más permanente (como una variación de la dieta o del régimen de ejercicio físico). A menudo, los *nudges* funcionan mejor cuando se complementan con cambios legislativos (como la prohibición de fumar en el interior de los edificios) y campañas informativas (como las del etiquetado de los paquetes de cigarrillos).

De todos modos, aun cuando es importante fomentar comportamientos individuales más saludables, gran parte de las investigaciones sobre el tema nos revelan que también lo son (o más incluso) toda una serie de otros factores, de carácter más social. Los estilos de vida poco sanos están estrechamente asociados al hecho de criarse y vivir en la pobreza. [62] En

todos los países del mundo, las personas ricas tienen vidas más largas y sanas que las pobres. Y ello es consecuencia del hecho de que dispongan de mejores oportunidades para gozar de buena salud. Esas oportunidades surgen de la calidad de las experiencias infantiles durante los primeros años de vida; de la educación y de la construcción de una buena resiliencia personal y comunitaria; de un empleo y unas condiciones laborales de calidad; de una renta suficiente para llevar una vida saludable; del hecho de vivir en un entorno más sano, y de unas buenas medidas de salud pública en torno a problemas como el tabaco y la obesidad.[63] Cuando las intervenciones en esos seis ámbitos son eficaces, se reduce enormemente el coste que supone una mejor salud para todos. Pero, curiosamente, ninguno de esos factores guarda una relación directa con la calidad del sistema sanitario, sino que vienen determinados más bien por los demás aspectos del contrato social descritos en este libro.

Este capítulo ha mostrado cómo se podría configurar un nuevo contrato social sobre la salud. Su núcleo central estaría formado por un mínimo garantizado de atención primaria y de políticas de salud pública beneficiosas para todos. Cuanto más elevada sea la renta de un país, mayor será el menú de tecnologías sanitarias mejoradas que podrá ofrecer. El coste de tales mejoras se podrá controlar prestando atención a su eficiencia (su coste-efectividad) y su equidad, y combinándolas con ciertas tecnologías digitales dirigidas a una atención más individualizada y en el propio hogar del paciente. Asimismo, se pueden potenciar cambios conductuales individuales mediante herramientas como la política fiscal o *nudges* que fomenten estilos de vida saludables. Pero el fundamento sobre el que se sostiene todo esto es el contrato social en su conjunto. Solo este puede garantizar que todas las personas dispongan de la oportunidad de llevar una vida saludable.

5

El trabajo

Tras la caída del Muro de Berlín visité una antigua fábrica de tanques en Eslovaquia que, en su día, había formado parte del integradísimo sistema soviético de producción militar. Aquella planta industrial era el único eje económico de la localidad, pues no solo procuraba empleo a sus habitantes, sino que también salían de ella los fondos que financiaban la guardería local, las instalaciones deportivas y el centro cívico. Los mecánicos e ingenieros que allí trabajaban idearon un ingenioso plan para afrontar el desmoronamiento de la economía comunista: pasaron de fabricar tanques a producir carretillas elevadoras. Los trabajadores nos recibieron (a mí y a mis colegas del Banco Mundial) en la entrada de las instalaciones con un extraordinario número de *ballet* ejecutado por sus recién fabricadas máquinas, que elevaban con elegancia sus horquillas al aire mientras trazaban piruetas al son de un acompañamiento de música clásica. Aquel era un infrecuente caso de reconversión exitosa de una industria agonizante en otra radicalmente nueva y distinta. [1]

En todas las sociedades, los hombres y cada vez más las mujeres físicamente capacitados para hacerlo trabajan para proveerse su propio sustento y el de sus familias y, al mismo tiempo, para pagar impuestos para contribuir al bien común. El trabajo es la vía más importante por la que nos comprometemos con el contrato social y aportamos lo que nos toca a

nuestras comunidades y a la sociedad, pero es también una parte fundamental de nuestra autodeterminación personal, pues da a las personas una sensación de sentido en la vida y de autoestima. Y contribuyendo a la sociedad durante nuestros años de actividad laboral, nos aseguramos de que las generaciones que vienen detrás puedan beneficiarse del gasto social como nosotros lo hicimos en su día, y también propiciamos que podamos ser beneficiarios de nuevo de ese gasto cuando seamos demasiado mayores para trabajar. Como se señalaba en el capítulo 1, el Estado del bienestar tiene menos de Robin Hood (transfiriendo dinero de los ricos hacia los pobres) que de hucha (ayudando a que las personas puedan distribuir su capacidad de consumo a lo largo de sus propias vidas y, sobre todo, asegurándolas para cuando las cosas vengan mal dadas).

La desaparición de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín fueron acontecimientos trascendentales que afectaron a la vida de millones de personas e hicieron que industrias y comunidades enteras tuvieran que adaptarse sobre la marcha. De hecho, las disrupciones económicas son bastante habituales: súbitas y espectaculares algunas, más graduales y menos llamativas otras, pero siempre son causantes de periodos de paro generalizado. Cuando eso ocurre, es el contrato social el que determina cómo debe apoyar la sociedad a las personas hasta que vuelvan a trabajar y puedan contribuir de nuevo.

En los años venideros es probable que se continúen produciendo alteraciones del orden económico: no solo por la pandemia de la COVID-19 y sus consecuencias, sino también por el rápido cambio tecnológico asociado a la revolución digital y la automatización. La inquietud ante estos cambios ya se está extendiendo a la política de numerosos países. Al mismo tiempo, tanto en naciones ricas como pobres, se está produciendo una diversificación de la fuerza de trabajo sumada a una caída de la seguridad en el empleo.

Esto ha tenido efectos especialmente devastadores para quienes trabajan en industrias caracterizadas por el aislamiento geográfico (como la minería) o que viven en localidades dominadas por una única fábrica de una gran empresa, como la que visité en Eslovaquia. La geografía económica moderna atrae talento e inversión hacia las grandes ciudades, lo que genera tensiones entre los centros urbanos y los habitantes de las localidades que se han ido quedando por el camino.[2] Quienes viven en estas últimas comunidades sienten que se les ha arrebatado la oportunidad de prosperar. Lo que sucedió en amplias zonas de la Europa del Este tras la caída de la Unión Soviética ha ocurrido también en lugares como el «cinturón del óxido» de Estados Unidos, el noreste de Inglaterra y algunas regiones del mundo en desarrollo dependientes de las industrias extractivas.

En este capítulo se abordará cómo tiene que cambiar el contrato social en lo que se refiere al trabajo si queremos afrontar las sacudidas económicas y los cambios tecnológicos con eficiencia, pero también con espíritu solidario. Para ello habrá que concebir de otro modo la distribución compartida de riesgos entre individuos, familias, empresas y el conjunto de la sociedad.

¿QUÉ HA PASADO CON EL TRABAJO?

Según el modelo tradicional del trabajo en las economías avanzadas, se supone que la mayoría de los adultos participan en el empleo a tiempo completo y hacen aportaciones obligatorias a la sociedad por medio de algún tipo de cotización descontada de sus nóminas. A cambio, reciben un seguro de desempleo, una pensión para la jubilación y, en algunos países, un seguro sanitario. En sociedades con niveles de renta bajos, por su parte, la mayoría de la población trabaja en la economía informal y no tiene acceso a contratos legales, prestaciones por desempleo ni otras formas de seguro social.[3] De ahí que deba depender de sus familias o de sus

comunidades en momentos de dificultad económica. Pero si algo ha cambiado de forma espectacular en los últimos años es quiénes trabajan, lo cual a su vez ha afectado a la naturaleza de ese orden previo.

Tradicionalmente, los trabajadores eran sobre todo hombres de entre dieciocho y sesenta años. En la actualidad, las mujeres se han incorporado en gran número a la fuerza de trabajo en todo el mundo. Hoy son menos las personas jóvenes con empleo, porque también son más las que prosiguen sus estudios durante más tiempo con la esperanza de asegurarse así unos salarios más altos para el resto de sus vidas; muchas personas no entran ahora en el mercado de trabajo hasta bien entrada la veintena. También son más las personas mayores que trabajan, pues las edades de jubilación se están retrasando en numerosos países y porque son muchos los trabajadores que tienen que ahorrar más para cubrir sus necesidades durante la vejez. La población trabajadora mundial actual es más vieja y más diversa en términos tanto de género como de modelos laborales.

La diversificación de la mano de obra ha comportado una creciente proporción de trabajadores acogidos a esquemas laborales más flexibles. De hecho, este ha sido el principal factor impulsor del crecimiento del empleo en las últimas décadas.[4] Los puestos de trabajo disponibles se caracterizan cada vez más por ser temporales, a tiempo parcial o de los llamados «por encargos», que son los que han aparecido con la llegada de las nuevas plataformas digitales que permiten trabajar para múltiples empleadores. En estos casos, es habitual que el trabajador no tenga derecho a prestaciones en forma de seguros sociales y que esté solo frente a los riesgos de disrupción consustanciales a la economía actual, en vez de compartirlos con un único empleador o empresa contratante. En los trabajadores recae cada vez más la responsabilidad de decidir cuántas horas trabajar al día, cómo mantener sus competencias actualizadas para los empleadores, cómo sostenerse a sí mismos si enferman y cómo procurarse sus propias fuentes de ingresos para cuando sean demasiado viejos para trabajar.

Lo curioso del caso es que esta pauta se está observando en todo el mundo. Tendemos a asociar la economía informal del empleo eventual y sin derecho a prestaciones con los países en desarrollo, en los que solo una muy reducida parte de la mano de obra está empleada en el sector formal (es decir, en administraciones u organismos públicos y en grandes empresas). Pero el aumento de la informalidad es hoy una característica tanto de los países ricos como de los pobres, pues, en las economías avanzadas, el empleo indefinido se sustituye ahora por más trabajo a tiempo parcial, por cuenta propia o por los llamados contratos de «cero horas»: aquellos en los que los empleados tienen que estar disponibles para quienes contratan sus servicios, pero sin tener garantizado un mínimo de horas de trabajo ni de ingresos.

La estabilidad laboral, medida como el tiempo medio que los trabajadores llevan en sus empleos actuales, ha caído en todas las economías avanzadas.[5] Los descensos más acusados en seguridad del empleo han afectado a los trabajadores con menos estudios, en concreto, a los que no llegan al nivel de una titulación de enseñanza secundaria avanzada (es decir, que no tienen más de nueve cursos de primaria y secundaria acreditados). El subempleo —que es aquella situación que se da cuando los trabajadores preferirían trabajar más horas de las que están trabajando actualmente— también ha aumentado, sobre todo entre las personas jóvenes, las mujeres y las que carecen de estudios superiores. Especialmente mal les ha ido a los jóvenes sin estudios universitarios, muchos de los cuales se encuentran desempleados o en puestos muy poco remunerados. A los jóvenes con educación superior les ha ido mejor, pero, de media, en la OCDE también para ellos es hoy más probable que antes estén desempeñando empleos mal pagados.

Fue la desregulación de los mercados laborales desde los años ochenta y noventa la que posibilitó este fenómeno. En todas las economías avanzadas, la búsqueda de una mayor eficiencia ha puesto en manos de las empresas

una mayor flexibilidad para contratar y despedir, así como para no ofrecer a sus trabajadores prestaciones que antes eran obligatorias. Incluso en Europa, que es donde, según la opinión general, se encuentran los mercados de trabajo más regulados, un tercio aproximado de los empleados tienen contratos de los llamados «alternativos», con sueldos más bajos y, en muchos casos, sin derecho a gozar de ciertas ventajas como primas, participación en beneficios, horas extras retribuidas u oportunidades de formación y desarrollo profesional. [6]

Estos contratos alternativos son fruto, en buena medida, de los esfuerzos que las empresas han dedicado a sortear las restricciones del sector formal, mucho más regulado. El resultado es que hoy existe un mercado laboral de dos niveles: uno formal y muy regulado, y otro que lo es en mucha menor medida. En los últimos años, la política de los Gobiernos de muchos países se ha dirigido a incorporar e, incluso, alentar el trabajo flexible. Por ejemplo, las reformas de Hartz en Alemania, puestas en marcha en 2002, incrementaron el número de trabajadores temporales en aproximadamente un 5 % de los empleados totales, lo que equivale, más o menos, a un millón de personas. [7] La mayoría de estos empleos eventuales duraron menos de tres meses y tendieron a concentrarse en sectores peor pagados, como el comercio minorista, la hostelería y la construcción. Los contratos de «cero horas» abarcan actualmente a un 3 % aproximado de la población trabajadora del Reino Unido, a un 2,6 % de la estadounidense, a un 4 % de la finlandesa y a un 6,4 % de la neerlandesa. [8]

En Estados Unidos, el crecimiento de la subcontratación ha dado pie, a su vez, al fenómeno del entorno laboral «partido», que es aquel en el que los trabajadores no son empleados de la compañía que se beneficia de su trabajo. En economía, la teoría de la empresa dice que el motivo de que existan las empresas es que no es posible subcontratarlo todo y, por ello, es lógico que algunas actividades estén internalizadas en la propia organización empresarial. Muchas compañías comenzaron por externalizar

actividades no centrales suyas como la limpieza, los servicios de comedor, la seguridad, la contabilidad y hasta la gestión de nóminas, que, en muchos casos, pasaron a ser realizadas por trabajadores contratados a través de empresas de trabajo temporal. Pero cada vez son más las actividades centrales de las compañías que se externalizan, y muchos programadores informáticos, diseñadores de producto, abogados, contables y arquitectos trabajan ahora a destajo. El porcentaje de trabajadores con contratos alternativos en Estados Unidos aumentó desde el 11 % de 1995 hasta el 16 % de 2015. [9] Y esto ha ido a más desde que plataformas tecnológicas como Uber o Deliveroo han permitido que cada trabajador venda su mano de obra por separado a una empresa sin que sea considerado empleado de esta en absoluto (una práctica, por cierto, que está siendo denunciada ante los tribunales en muchos países).

Los trabajadores por cuenta propia y por encargos componen posiblemente el extremo más flexible del espectro laboral. El trabajo por encargos se caracteriza por sus salarios bajos y sus jornadas reducidas, y aunque representa una proporción pequeña de la población trabajadora, no es menos cierto que va en aumento en bastantes países: un 5 % en Italia, un 7 % en el Reino Unido y un 14 % en Estados Unidos. [10] La mayoría de los trabajadores por encargos pueden elegir cuándo y dónde quieren trabajar. Hay encuestas que muestran que un 80 % de ellos utilizan ese tipo de trabajos para complementar sus ingresos cuando estos caen o para completarlos cuando lo necesitan. Solo una minoría (un 16 % en una de las encuestas) depende del trabajo por encargos como única fuente de ingresos.

Esta tendencia hacia mercados laborales cada vez más flexibles ha ido en paralelo con la caída en la proporción de la población trabajadora que está sindicada. En décadas recientes, se ha producido un descenso continuo del poder de los sindicatos en todo el mundo, pues el nivel de afiliación de los trabajadores ha bajado desde el 36 % que se registraba en 1990 hasta el 18 % de 2016. [11] Esta disminución se debe a múltiples factores, entre los que

podemos incluir la pérdida de peso del sector industrial frente al sector servicios, el aumento del trabajo flexible y el cambio de comportamiento de las personas jóvenes. En la actualidad, la afiliación a los sindicatos presenta variaciones enormes entre países: desde niveles muy por encima del 60 % en naciones nórdicas como Dinamarca, Suecia o Finlandia, hasta porcentajes inferiores al 10 % en la mayoría de los países en desarrollo. [12] También ha tendido a debilitarse la protección del empleo, definida como el conjunto normativo legal que protege a los trabajadores de los despidos individuales y colectivos.

Aunque, en muchas economías avanzadas, las reformas del mercado de trabajo han perseguido liberalizarlo y desregularlo, en un buen número de países en desarrollo la tendencia ha sido más bien la contraria, pues en ellos se han ampliado las regulaciones del mercado laboral para el pequeño porcentaje de trabajadores que se encuadran en el sector formal. Son regulaciones pensadas para compensar la ausencia de unos sistemas adecuados de protección social y contemplan figuras como la obligación de preaviso para la rescisión de contratos, la regulación de los contratos temporales (de duración determinada) o la indemnización por finiquito. [13] En la práctica, contrarrestan la escasa seguridad del empleo disminuyendo la flexibilidad de la contratación laboral, pero ofrecen protección a una escasa minoría de la fuerza de trabajo; vienen a ser un raquítico conjunto de políticas que, aun así, tiende a crear la misma clase de mercado de trabajo de doble nivel que en Europa. Al final, los trabajadores del sector formal están protegidos, pero los que se quedan fuera (que suelen ser los jóvenes y los pobres) no lo están.

¿QUÉ HA IMPLICADO PARA LOS TRABAJADORES LA FLEXIBILIZACIÓN DEL TRABAJO?

La flexibilización de los sistemas laborales ha sido un motivo importante de creación de numerosos puestos de trabajo. Las empresas están dispuestas a contratar personal porque saben que podrán despedir si cae la demanda de sus productos o servicios. Los empleadores en sectores como el agrícola o el turístico, que se enfrentan a picos y valles cíclicos de la demanda, pueden así ampliar su mano de obra cuando la necesitan y reducirla cuando no. La flexibilidad permite aumentar la eficiencia y, probablemente, sirvió para que las compañías volvieran a contratar trabajadores con mayor rapidez tras la crisis financiera global de 2008 que tras otras crisis anteriores. Para algunos trabajadores (y, por ejemplo, para muchas trabajadoras), esa mayor flexibilidad ha significado que puedan equilibrar mejor sus compromisos laborales con otras dimensiones de sus vidas.

Ahora bien, la flexibilidad también supone menos seguridad, pues hace recaer más riesgos sobre los hombros de los propios trabajadores. La reciente pandemia de la COVID-19 puso de manifiesto los peligros de esta situación, cuando vimos que, en todo el mundo, los empleados en precario, los trabajadores autónomos y los temporales fueron los que más fácilmente perdieron sus medios de sustento. La precariedad tiene consecuencias significativas para la salud física y mental de los trabajadores. Muchos de ellos, ante lo incierto de sus ingresos, sufren la ansiedad de no saber si podrán pagar sus facturas y de no poder planificar sus vidas. Los trabajadores que sufren un despido tienen mayor probabilidad de desarrollar alguna enfermedad que antes no padecían, tienen una esperanza de vida más corta, ingresos inferiores en momentos posteriores de la vida y menor confianza en otras personas. [14] También las empresas sufren consecuencias negativas a causa de los despidos, que van desde el daño que estos causan en su reputación, hasta la reducción del valor de sus acciones, una mayor tasa de reemplazo de su personal y un peor rendimiento y satisfacción con el trabajo de los empleados que se quedan. [15] Todo ello es malo para la

productividad y para la capacidad de creación futura de nuevos puestos de trabajo.

A su vez, estas tendencias han afectado a los niveles generales de vida. Por una parte, los nuevos tipos de empleo han hecho que los precios caigan en aquellos sectores donde los trabajos son flexibles y la competencia es fuerte, como el textil, las comunicaciones, el mobiliario, la restauración y las aerolíneas, hasta el punto de que el individuo medio puede hoy trabajar seis semanas menos al año y seguir consumiendo la misma cantidad de esos bienes y servicios que consumía en 2000. [16] Pero, por otra parte, el coste de bienes y servicios básicos como la vivienda, la educación y la sanidad, sectores donde la competencia está mucho más limitada, han aumentado mucho más rápido que otros precios al consumo y están absorbiendo una proporción creciente de la renta de las familias.

La vivienda es el mayor gasto en la mayoría de los hogares, y allí donde los empleos son mejores, más tienen que pagar por ella los trabajadores. El problema, además, es que, en muchos lugares, las vivienda social o pública está en declive y la inversión inmobiliaria privada está restringida por las normas de zonificación, la legislación y una mala provisión de infraestructuras. De media, una persona trabaja cuatro semanas más para consumir la misma cantidad de vivienda, educación o sanidad de lo que trabajaba dos décadas atrás. Si, por un lado, hoy podemos comprar productos de electrónica, datos y moda más baratos que nunca, aquellas otras cosas que más importan a la gente —como tener un hogar o cuidar su salud— son más caras. En algunos países, como es el caso del Reino Unido, la subida de precios de los bienes y servicios básicos ha absorbido todo el aumento de renta conseguido durante las últimas dos décadas. Estas tendencias explican en parte por qué, pese al incremento de los niveles de renta registrados en muchos países, son tantas las familias que sienten que están en peor situación que antes.

Un buen ejemplo de retrocesos que neutralizan otros avances en nivel de vida nos lo da el sector de las aerolíneas de bajo coste. Estas compañías de tarifas económicas han hecho accesible a millones de personas el pasar unas vacaciones en el extranjero. Tan reducidos precios se han conseguido, en parte, sustituyendo puestos de trabajo fijos en la aviación por otros gestionados por ETT, o con contratos de autónomo o de «cero horas». En Europa, justo antes de la pandemia, un 20 % del personal de cabina y un 18 % de los pilotos no tenían un contrato fijo con una única empresa. Un 97 % del personal de cabina contratado con fórmulas más flexibles trabajaba en aerolíneas de bajo coste.[17] Quienes vuelan con esas compañías salen claramente beneficiados; quienes trabajan en ellas tienen unos empleos que, de otro modo, quizá no tendrían, pero probablemente están en peor situación de lo que estarían si hubieran podido acogerse a un contrato de trabajo más tradicional.

En resumen, los trabajadores actuales se enfrentan a un mundo en el que existe menos estabilidad laboral y en el que se asume un mayor riesgo individual ante la posibilidad de quedarse en paro, enfermar o envejecer. Si han estudiado, son personal altamente cualificado y viven en una gran ciudad, es probable que les vaya bien. Si no, sus perspectivas son menos halagüeñas y más inciertas. Ahora bien, a esta situación se le superpone otro factor que afectará de forma extraordinaria al futuro del trabajo: la automatización.

¿QUÉ OCURRIRÁ CON EL TRABAJO EN EL FUTURO?

Desde que los luditas comenzaron a arremeter contra las máquinas de las recién automatizadas factorías textiles de la Inglaterra del siglo XIX, toda nueva oleada de innovación tecnológica ha venido acompañada del miedo a la pérdida de puestos de trabajo. No cabe duda de que la tecnología sustituye muchas veces a la mano de obra (de ahí proviene buena parte de

los incrementos de la productividad), pero también la complementa al crear nuevas oportunidades.

La automatización y el aprendizaje automático actuales tenderán a reemplazar a algunos trabajadores —sobre todo, a los que realizan tareas más repetitivas y rutinarias—, pero también potenciarán la productividad de otros, como los que desempeñan funciones en las que tienen más importancia la resolución de problemas, la creatividad y el contacto con la gente. Tal vez un médico recurra ahora a una máquina para diagnosticar un cáncer de mama, pero eso liberará más tiempo de su agenda para hablar con sus pacientes de posibles tratamientos, lo que es probable que redunde en mejores resultados para la salud de estos. En la tabla 2 pueden verse ejemplos de funciones que probablemente se mantendrán igual, de otras que podrían dejar de ser necesarias y de algunas más que crearán oportunidades de empleo en el futuro. Curiosamente, entre los trabajos que más probabilidades tienen de volverse superfluos, están no solo aquellos que requieren de menos cualificación, como los grabadores de datos y los conductores, sino otros tradicionalmente más cualificados, como los abogados y los analistas financieros. [18]

Los temores de que los robots terminen sustituyendo a la mayoría de los trabajadores humanos y necesitemos encontrar una forma de transferir renta a una futura masa de desempleados son probablemente prematuros. Durante una anterior oleada de inquietud ante la amenaza del desempleo tecnológico, en la década de los años sesenta del siglo XX, el nobel Herbert Simon escribió: «Los problemas económicos de verdad de la generación presente y la siguiente no pueden buscarse en una insufrible abundancia, sino en la escasez. El fantasma de la automatización consume una capacidad de preocupación que deberíamos reservar para problemas reales, como la demografía, la pobreza, la bomba [atómica] y nuestras propias neurosis». [19]

Funciones estables

- Directores gerentes y presidentes ejecutivos
- Directores generales y de operaciones*
- Desarrolladores y analistas de software y de aplicaciones*
- Analistas y científicos de datos*
- Profesionales de ventas y marketing*
- Representantes de ventas de mayoristas y fabricantes de productos técnicos y científicos
- Especialistas en recursos humanos
- Asesores financieros y de inversiones
- Profesionales de bases y redes de datos
- Especialistas en cadenas de suministros y logística
- Especialistas en gestión de riesgo
- Analistas de seguridad de la información*
- Analistas de gestión y organización
- Ingenieros de electrotecnología
- Especialistas en desarrollo organizativo*
- Operarios de industria de procesamiento químico
- Profesorado universitario y de estudios superiores
- Responsables de cumplimiento normativo
- Ingenieros de la energía y del petróleo
- Especialistas e ingenieros en robótica
- Operarios industriales del refinado del petróleo y el gas natural

Nuevas funciones

- Analistas y científicos de datos*
- Especialistas en IA y aprendizaje automático
- Directores generales y de operaciones*
- Especialistas en macrodatos
- Especialistas en transformación digital
- Profesionales de ventas y marketing*
- Especialistas en nuevas tecnologías
- Especialistas en desarrollo organizativo*
- Desarrolladores y analistas de software y de aplicaciones*
- Servicios de informática
- Especialistas en automatización de procesos
- Profesionales de la innovación
- Analistas de seguridad de la información*
- Especialistas en comercio electrónico y redes sociales
- Diseñadores de experiencia de usuario y de interacción persona-máquina
- Especialistas en formación y desarrollo profesional
- Especialistas e ingenieros en robótica
- Especialistas en gestión cultural
- Trabajadores de servicio de información y atención al cliente*
- Diseñadores de servicios y soluciones
- Especialistas en marketing y estrategia digitales

Funciones innecesarias	
Grabadores de datos	Analistas financieros
Personal de oficina de contabilidad y control de nóminas	Cajeros y vendedores en taquillas
Personal de secretaría administrativa y ejecutiva	Mecánicos y reparadores de maquinaria
Obreros fabriles y de cadenas de montaje	Operadores de telemarketing
Trabajadores de servicios de información y atención al cliente*	Instaladores y reparadores de electrónica y telecomunicaciones
Directivos de servicios y administración de empresas	Cajeros de banca y personal de oficina relacionado
Contables y auditores	Repartidores en coche, furgoneta o motocicleta
Personal de control de abastecimientos e inventario	Agentes e intermediarios de ventas y adquisiciones
Directores generales y de operaciones*	Vendedores a domicilio, o de prensa y revistas, o callejeros, y trabajos relacionados
Operarios de correos	Personal de oficina de estadística, finanzas y seguros

* Aparecen en más de una categoría de «funciones». Se debe a que podría considerarse que su demanda es estable o decrece en un sector, al tiempo que aumenta en otro.

Tabla 2. Trabajos que se mantienen estables, que surgen y que se vuelven innecesarios.

Así pues, las preguntas realmente importantes son las siguientes: ¿Cómo podemos conservar los beneficios de la flexibilidad reduciendo al mismo tiempo el riesgo y la precariedad laboral de los trabajadores? ¿Cómo podemos conseguir que los trabajadores tengan seguridad de ingresos y prestaciones bajo las nuevas fórmulas laborales alternativas? ¿Cómo podemos crear más empleos de calidad? ¿Cómo haremos posible que los trabajadores aprendan y se adapten a medida que —inevitablemente— cambien los trabajos a consecuencia de la automatización y el aprendizaje automático?

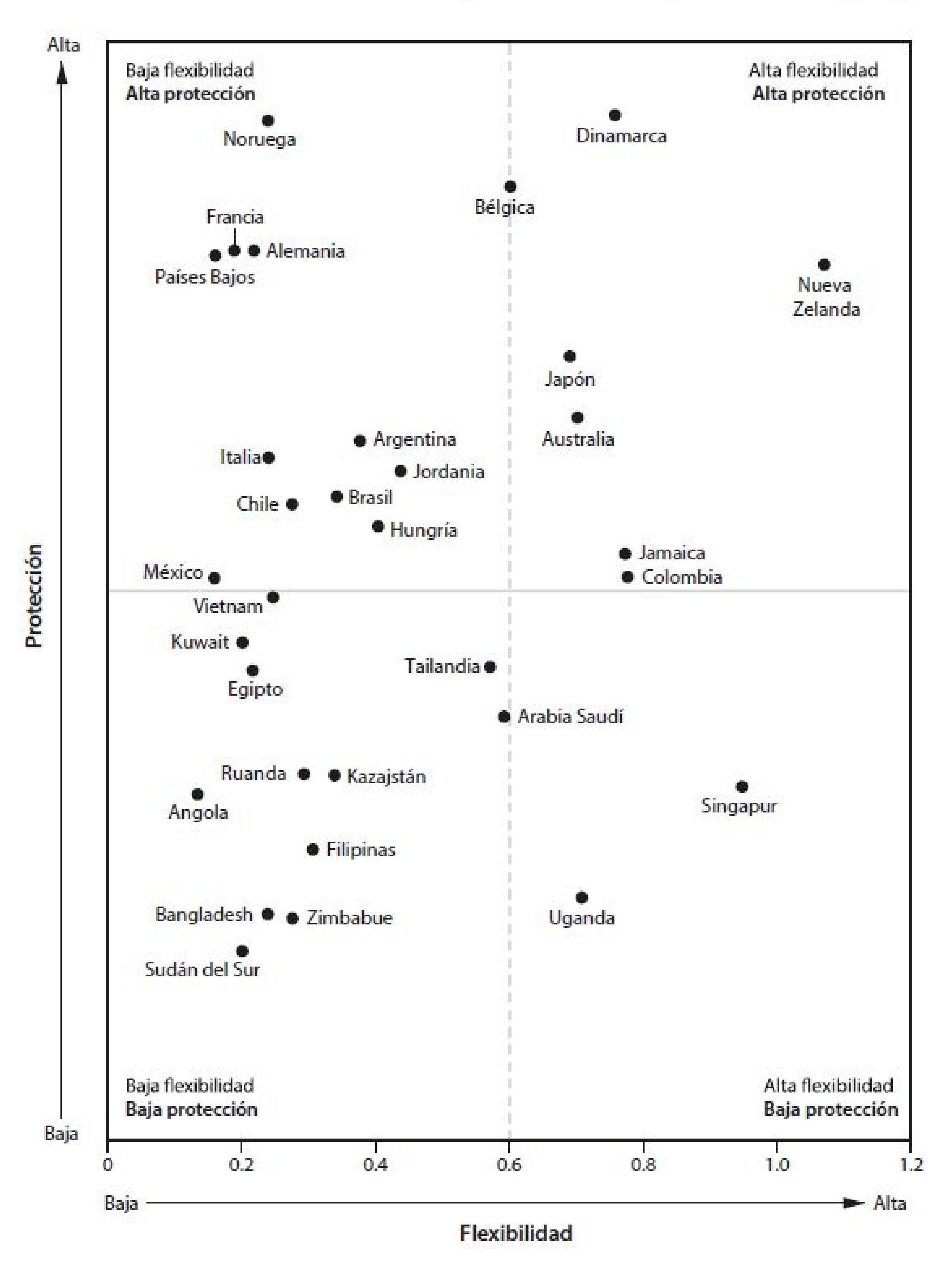
¿CÓMO DEBERÍA CAMBIAR EL CONTRATO SOCIAL?

Los sistemas de regulación laboral y protección social de la mayoría de los países no están adaptados a los tipos de trabajo cada vez más prevalentes en el mercado de trabajo actual, ni al ritmo (más rápido) de destrucción y creación de empleo al que nos enfrentamos. En conjunto, la balanza se ha inclinado demasiado del lado de procurar flexibilidad a costa de no aportar seguridad y apoyo suficientes.

En estos momentos varía muchísimo el equilibrio exacto entre flexibilidad y protección que ofrecen los diferentes países, como podemos ver en la figura 10. En algunos (entre los que se incluye la mayor parte de Europa), la flexibilidad es baja y la protección alta; en otros, como Estados Unidos, se ofrece una alta flexibilidad y una baja protección; por su parte, en la mayor parte de Asia, África, Oriente Próximo, Oriente Medio y América Latina, se facilita poca protección y poca flexibilidad en el sector formal, aunque la flexibilidad es alta en el informal. Solo unos pocos países, como Dinamarca, Nueva Zelanda, Japón y Australia, ocupan el punto óptimo de flexibilidad y protección elevadas. Son naciones donde se equilibra la flexibilidad que se da a las empresas para ajustar sus plantillas a los *shocks* económicos, con garantías suficientes de que los trabajadores reciban apoyo para que puedan realizar una transición hacia otros empleos sin perder un nivel de vida razonable en el camino.

En los países nórdicos, los trabajadores se mueven con facilidad de un puesto de trabajo a otro.[20] De hecho, en Suecia, Dinamarca y Finlandia, cambian de empleo con mayor frecuencia que en ningún otro lugar de Europa. Esto concede a los empleadores un elevado margen de flexibilidad para modificar sus plantillas a fin de adaptarse a las condiciones de mercado, sabiendo además que sus trabajadores hallarán otros empleos con facilidad. Y pueden tener esa confianza porque sus Gobiernos gastan más en educación y reciclaje profesional que la mayoría de los demás países: en concreto, más del décuplo (en porcentaje sobre el PIB) que naciones como Estados Unidos o el Reino Unido.

Índice de flexibilidad del mercado de trabajo en relación con la protección social, por país



Se define la «flexibilidad como el inverso de la rigidez horaria de la jornada laboral, las restricciones a la contratación, los costes financieros de los despidos y las trabas procedimentales para realizar despidos. Se define la «protección» como el gasto público en sanidad, educación, ayudas asistenciales y servicios

de empleo, medido en porcentaje sobre el PIB con los últimos datos disponibles para cada país. Para ver datos sobre un conjunto más completo de países, véase la fuente original.

Figura 10. Los países encuentran puntos de equilibrio muy diferentes entre flexibilidad para las empresas y seguridad para el empleo.

Cualquier nuevo contrato social que aspire a lograr un buen equilibrio entre flexibilidad y seguridad deberá abarcar diversas dimensiones, dado que las vidas de las personas también podrían verse trastocadas en múltiples y variados sentidos. Para empezar, todo sistema debe contar entre sus puntos de apoyo fundamentales con algún tipo de garantía que asegure que todo el mundo recibe una renta mínima con la que sustentar una vida digna: cobijo, comida y atención médica. En segundo lugar, también tendrá que proporcionar estabilidad a quienes trabajan con fórmulas no tradicionales, a tiempo parcial o flexibles. En tercer lugar, cuando los trabajadores se enfrenten a una situación de disrupción económica, se les deberá proporcionar apoyo adaptado a la naturaleza del golpe a que se enfrenten: en algunos casos, los trabajadores podrían estar en situación de encontrar empleo dentro de un sector, una función o una región que sean los mismos de antes, mientras que, en otros, se precisará una respuesta más integral que implique ayudar a que esos trabajadores se reciclen y adquieran nuevas habilidades. A continuación entraremos más a fondo en cada uno de esos aspectos (recordemos: una renta mínima, una mayor seguridad en el empleo con independencia del tipo de trabajo y un mayor foco en el reciclaje profesional y en la recolocación laboral).

ESTABLECER UNA RENTA MÍNIMA

En las sociedades tradicionales, quienes pasan situaciones de apuro económico tienen que depender del apoyo de sus familias y comunidades locales, y esa ayuda puede no estar disponible en determinados momentos.

Al aumentar su nivel de riqueza, las sociedades van encontrando vías más fiables y sistemáticas de proteger a la población frente a las consecuencias más catastróficas del desempleo o de los reveses económicos, y una de ellas es el establecimiento de un nivel mínimo garantizado de ingresos para todas las personas. Varias han sido las formas en que los países han tratado de procurar esa renta mínima.

Por ejemplo, casi todos los países tienen instaurados salarios mínimos, ya sea por vía legislativa, ya sea por vía de los acuerdos de negociación colectiva.[21] La importancia de que exista un salario mínimo se ha hecho notar muy especialmente en países donde los sueldos de muchos trabajadores se han estancado. Ahora bien, aun cuando los salarios mínimos establecen un umbral de renta y protegen a los trabajadores de la explotación de que pueden ser objeto por parte de sus empleadores, no son una garantía de ingresos, sino que están pensados, más bien, para procurar que los empleados vean justamente compensado su esfuerzo. De hecho, es importante que los salarios mínimos no se fijen en niveles demasiado elevados, pues, de lo contrario, pueden estar condenando al desempleo a aquellos trabajadores que no sean lo bastante productivos para justificar esa retribución mínima. Para ese tipo de empleados, un impuesto sobre la renta negativo (como el llamado crédito fiscal por rendimientos del trabajo) constituye un mejor mecanismo para la provisión de un nivel de vida digno sin necesidad de suprimir el incentivo para trabajar.

Además de los salarios mínimos, en la mayoría de los países avanzados existen sistemas de seguro por desempleo para ayudar a quienes se quedan sin trabajo. Su cuantía puede ir desde solo un 30 % del salario declarado previo (como en Kazajstán y Polonia) hasta un 90 % (como en Mauricio e Israel). En cuanto a la duración de esa prestación, puede ir desde los escasos 1,2 meses que se pagan en Kazajstán hasta el periodo indefinido durante el que puede prolongarse en Bélgica. En general, su importe es más generoso en las economías avanzadas, y está condicionado además a que sus

perceptores estén buscando activamente trabajo y se presenten de forma periódica ante la autoridad de empleo del país, y a que acepten el puesto que esta tenga para ellos. Por ejemplo, el sistema danés de *workfare* prevé un subsidio de desempleo muy generoso (de un 90 % del salario previo), pero a cambio de la obligación de participar en programas formativos y, una vez terminada la formación, en otros de colocación laboral. Ahora bien, dado que la mayoría de los sistemas de seguro de ese tipo solo cubren a quienes tenían contratos de empleo formales, tres cuartas partes de los trabajadores mundiales (sobre todo, en el mundo en desarrollo) quedan fuera de ellos porque están empleados en el sector informal.

Una vía alternativa de provisión de una renta mínima para las personas consiste en efectuar transferencias directas de dinero a los hogares más pobres. En México y Brasil se han puesto en marcha programas que proporcionan pagos regulares de efectivo a familias pobres a condición de que matriculen a sus hijos en el colegio o participen en campañas públicas de vacunación. En África, esas transferencias monetarias tienden a ser más incondicionales y están pensadas, sobre todo, para complementar ingresos muy bajos. Más de ciento treinta países en vías de desarrollo han introducido ya alguna forma de transferencia de fondos a las familias para facilitar una red de protección a los hogares más pobres, tanto si sus miembros tienen algún trabajo como si no. Lo ha posibilitado la generalización de los teléfonos móviles, pues, gracias a ellos, los Gobiernos pueden identificar mejor cuáles son las familias con menos recursos y transferir fondos directamente a sus cuentas bancarias con los mínimos costes administrativos. Durante mis años en el Banco Mundial, en el Departamento de Desarrollo Internacional británico y en el FMI, tuve la oportunidad de ver la puesta en marcha de decenas de programas de ese tipo, así como rigurosas evaluaciones de su funcionamiento. Los datos indican de forma abrumadora que han sido un instrumento eficiente y eficaz para la prevención de la indigencia, la mejora de la nutrición, el apoyo a la

educación infantil y el avance en salud de las familias más pobres del mundo. [22]

Los países han hallado diversas maneras de garantizar que esas prestaciones se destinen a quienes más las necesitan sin que los destinatarios pierdan el incentivo para trabajar. El sistema indio de garantía de empleo ofrece a todos los ciudadanos cien días de trabajo remunerado con el salario mínimo, normalmente en puestos de baja cualificación en sectores como el de la construcción. La lógica es que, puesto que el empleo que se ofrece es duro y trabajoso, solo las personas que más lo necesiten se apuntarán al programa. Lo ideal en cualquier caso sería que la renta mínima garantizada se fuera moderando a medida que los ingresos o la riqueza de la persona perceptora fueran aumentando para evitar así el llamado «precipicio de las prestaciones», que es lo que se produce cuando una persona está peor económicamente si se reincorpora al mercado laboral (en un empleo poco remunerado) que si sigue percibiendo un subsidio o prestación, con lo que se elimina su incentivo para trabajar.

En los últimos tiempos se ha hablado mucho de la provisión de una renta básica universal (RBU). Este concepto, que cada vez es más popular, supone renunciar a la idea de que el sostenimiento de unos ingresos mínimos esté centrado en (y condicionado a) la actividad laboral de la persona perceptora o la matriculación de sus hijos en el sistema educativo o su participación en programas de salud. En vez de eso, todo individuo adulto recibe la misma paga de dinero no condicionada a nada. Los defensores de la RBU sostienen que esta no solo empodera a los trabajadores, sino que también representa la mejor red protectora posible frente a las convulsiones económicas y, por lo tanto, será un instrumento cada vez más necesario en un mundo donde también serán cada vez más las personas desplazadas de sus anteriores ocupaciones por efecto de la automatización. [23]

Ha habido muchos experimentos con rentas básicas universales.[24] Uno de los mejor diseñados se probó en Finlandia y consistió en dar a dos mil personas de edades comprendidas entre los veinticinco y los cincuenta y ocho años una paga de 560 euros al mes no condicionada a nada y que tenían derecho a conservar incluso después de que encontraran trabajo. Tras dos años, los datos mostraban que la RBU no había tenido repercusión en el empleo (los participantes no tenían ni mayores ni menores probabilidades de encontrar trabajo que las personas que percibían la prestación convencional por desempleo), pero que sus perceptores sí evidenciaban niveles más altos de bienestar que quienes cobraban el paro tradicional. Ahora bien, como la RBU no sirvió para lograr el objetivo que el Gobierno se proponía conseguir con ella —que no era aumentar la felicidad de esas personas, sino meramente ayudarlas a encontrar trabajo apoyándolas económicamente mientras adquirían nuevas competencias o ponían en marcha algún negocio—, las autoridades finlandesas cancelaron el programa en 2018. La mayoría de los experimentos llevados a cabo en economías avanzadas también han arrojado resultados desiguales.[25]

En mi opinión, la mayoría de los países pueden ofrecer un contrato social que funcione mucho mejor que una RBU. Uno de los primeros problemas que tiene la RBU es su coste prohibitivo: si tiene un nivel generoso, la RBU puede absorber entre un 20 y un 30 % del PIB, lo que obligaría a mantener una presión fiscal insosteniblemente elevada.[26] Habrá algún que otro caso en el que la RBU sea la mejor opción: tal vez, por ejemplo, en países muy pobres que carecen de la capacidad institucional necesaria para asignar las prestaciones a los destinatarios que de verdad las necesitan, o allí donde la RBU sea un buen sustituto de políticas peores, como las subvenciones energéticas (ese fue el caso de Irán, donde, en 2011, se sustituyeron los subsidios al carburante por una transferencia directa de dinero a todas las familias).[27] Pero, en general, si de lo que se trata es de reducir la pobreza, las prestaciones focalizadas son una mejor opción para

la inmensa mayoría de los países. Lo ideal sería que estas se combinaran con ayudas dirigidas a garantizar que todas las personas aptas para trabajar puedan hacerlo y puedan contribuir por esa vía a la sociedad. Y para ese empoderamiento de los trabajadores son importantes ciertos factores, como unos salarios mínimos mejores, prestaciones, sindicatos y programas de reciclaje profesional.

Hay quienes defienden que, más que establecer un umbral mínimo a los ingresos de las personas, sería mejor igualar sus oportunidades en la vida asignándoles una cantidad de riqueza más pareja. Thomas Piketty, por ejemplo, sostiene que la riqueza debería estar fuertemente gravada todos los años para que fuera posible que toda persona adulta de veinticinco años recibiera una subvención de capital de 120.000 euros.[28] El único país que ha intentado llevar a la práctica un sistema así, aunque a escala muy restringida, ha sido el Reino Unido, donde, entre 2002 y 2011, se concedieron 250 libras anuales a cada niño del país en virtud del programa del Fondo para la Infancia, instituido por el Gobierno laborista. Los niños de familias pobres recibían 250 libras adicionales y podían ir acumulando esos importes y recibirlos de golpe cuando el menor cumplía los dieciocho años. Como era de esperar, dadas las sumas de las que estamos hablando, el impacto de ese sistema fue relativamente modesto.

Se puede argumentar que la transferencia de activos —ya sean estos en forma de efectivo o de propiedades (como tierras o maquinaria) que puedan ayudar a generar ingresos—, además de mejorar la igualdad, tiene un efecto más duradero que una simple transferencia de renta, que solo sirve para mantener a las personas a flote. Un programa de transferencia de activos en Bangladesh, consistente básicamente en dar a mujeres pobres animales de granja u otros bienes que les generasen ingresos, logró sacar permanentemente de la pobreza a las familias más pobres.[29] Lo crucial en ese caso fue que la transferencia de activos se acompañó de una sustancial labor de asesoramiento y apoyo a aquellas mujeres, lo que resultó clave

para que funcionara. Ya sabemos que, mejor que darle a alguien un pescado para que coma, es regalarle una caña; pero enseñarle a pescar con la caña es igual de importante.

En resumen, en todos los países sería posible aplicar alguna combinación de salarios mínimos, por una parte, e ingresos mínimos garantizados, por otra. En los países en desarrollo, los programas de transferencia de efectivo se han demostrado eficaces para apoyar a las familias más pobres. En las economías avanzadas también han funcionado bien aquellos mecanismos que complementan los salarios de los trabajadores menos cualificados (a través de créditos fiscales por rendimientos del trabajo, por ejemplo) para que alcancen un nivel de vida digno. La idea de las transferencias de capital no está tan contrastada y precisa aún de algo más de estudio. Mi opinión al respecto es que una dotación financiera para la educación y el reciclaje profesional, como la comentada en el capítulo 3, sería una vía más aceptable y, a largo plazo, efectiva de inversión en las generaciones futuras y de búsqueda de la equidad. Como ya dijera el nobel y gran economista de la LSE Arthur Lewis, «la cura fundamental de la pobreza no es el dinero, sino el conocimiento». [30]

PROCURAR ESTABILIDAD A LOS TRABAJADORES FLEXIBLES

La pandemia de la COVID-19 puso de relieve los riesgos del trabajo precario en una época de crisis. De pronto, una gran proporción de la población se quedó sin ingresos y los Gobiernos de las economías avanzadas tuvieron que intervenir para apoyar a los autónomos y a los trabajadores con empleos flexibles, así como poner fondos para ayudar a que los empleadores más tradicionales conservaran sus plantillas. Los efectos más adversos los sufrieron los jóvenes, el personal con baja cualificación y los miembros de minorías étnicas. [31] En el mundo en

desarrollo, los trabajadores que vieron interrumpida su actividad por el virus simplemente perdieron su medio de subsistencia.

Como ya se ha señalado, las empresas prefieren los sistemas de contratación laboral flexibles porque así pagan menos en cotizaciones a la Seguridad Social, en despidos, en pensiones y en coberturas médicas. En los Países Bajos, por ejemplo, el coste para una empresa de tener a un empleado en nómina puede ser un 60 % superior del que le supone tener a un empleado por cuenta propia encargándose de ese mismo trabajo. Y los trabajadores con sistemas de contratación flexible son especialmente vulnerables ante las situaciones de disrupción económica, pero también ante la vejez, ya que realizan nulas o mínimas aportaciones a los sistemas de pensiones en la mayoría de los países. En algunos, como Estados Unidos, donde el seguro de salud suele estar vinculado al empleo, los trabajadores con contratos flexibles pueden quedar excluidos de una cobertura médica de calidad, pero, al mismo tiempo, los que tienen contratos a tiempo completo pueden quedarse atrapados en sus puestos de trabajo por miedo a perderlos.

Dos son, en esencia, las opciones existentes para atajar ese problema: podemos hacer que los empleadores paguen el seguro social de los trabajadores «flexibles» en proporción al trabajo que realizan para la empresa cotizante, o bien podemos liberar por completo a las empresas de la carga de las cotizaciones sociales y hacer que contribuyan a través de los impuestos generales, para que las protecciones de ese seguro cubran a toda la población por igual, con independencia del carácter de sus vinculaciones laborales. En cualquiera de los dos casos, si se adoptara un enfoque tributario más coherente para las múltiples situaciones contractuales de la mano de obra, se estaría ayudando a la competencia, la innovación y la sostenibilidad fiscal, además de propiciar una mayor seguridad del empleo de los trabajadores flexibles. Y si, además, hacemos que las protecciones sociales así ganadas sean «portátiles» y no se pierdan al cambiar de empleo, sector o fórmula contractual, estaremos mejor preparados para afrontar los

grandes cambios que conllevará la automatización. Muchos países están experimentando con cómo hacerlo.

En los Países Bajos, por ejemplo, se ha aprobado una legislación dirigida a impedir la discriminación contra los trabajadores a tiempo parcial y que obliga a quienes los emplean a facilitarles acceso a la Seguridad Social (y otros derechos laborales) en proporción a las horas que trabajen para ellos. La consecuencia es que un 77 % de las mujeres y un 27 % de los hombres que trabajan en los Países Bajos lo hacen a tiempo parcial: los porcentajes más altos de todo el mundo.[32] También Dinamarca ha decretado que quienes trabajan en empleos flexibles tengan derecho a las mismas prestaciones extrasalariales que los empleados más tradicionales.

Asimismo, es posible hacer que se igualen más las condiciones para los trabajadores por cuenta propia. En la mayoría de los países, los autónomos no contribuyen tanto como los empleados por cuenta ajena a los sistemas de seguro social. Ahí está el caso del Reino Unido, donde las empresas pagan al Seguro Nacional un 13,8 % del sueldo de un empleado en plantilla en concepto de cotización social, pero no pagan nada por lo que gana un trabajador autónomo. Los diversos intentos de reforma de esta situación se han ido al traste, pero lo cierto es que un sistema que gravara el trabajo de los autónomos a un nivel equivalente al de los trabajadores asalariados reduciría el actual sesgo favorable a las modalidades flexibles de empleo y ensancharía la nómina de cotizantes a la seguridad social.[33]

Un número creciente de Gobiernos están introduciendo medidas dirigidas a obligar a las empresas a proporcionar una mayor estabilidad y protección a los trabajadores flexibles. Por ejemplo, el estado de California trató (sin éxito) de introducir una legislación que exigiera a las compañías de servicios a través de plataforma digital —como Uber o Lyft— que tratasen a sus trabajadores autónomos como si fueran empleados propios. Oregón, el ayuntamiento de Nueva York, San Francisco, Seattle y Filadelfia han aprobado leyes y normativas que obligan a las empresas a ofrecer a sus

trabajadores jornadas laborales garantizadas y horarios anunciados con antelación con el fin de que estos tengan unos ingresos más previsibles y fiables. Existen también opciones parciales y voluntarias. El estado de Nueva York, por ejemplo, creó el Black Car Fund («Fondo de los Coches Negros»), una aseguradora sin ánimo de lucro que paga una renta a los chóferes de limusina de Nueva York si se lesionan o enferman.[34] El fondo se financia añadiendo un recargo del 2,5 % a las tarifas de los pasajeros, y reduce también el riesgo de esos trabajadores de sufrir un accidente porque proporciona a sus miembros formación en seguridad al volante.

Hay quienes sostienen que muchos trabajadores estarían dispuestos a sacrificar la seguridad de sus empleos a cambio de las ventajas de trabajar cuanto y cuando quieran. Señalan en particular el caso de los jóvenes que trabajan en línea y por encargos para complementar ingresos. Sin embargo, también hay datos que demuestran que las personas que trabajan con fórmulas de contratación flexibles en países como Estados Unidos y el Reino Unido preferirían acogerse a otras más tradicionales y estables: la mayoría estarían dispuestas a renunciar a un 50 % de su salario por hora a cambio de un contrato fijo, y a un 35 % a cambio de que sus contratos duraran un año, en vez de un mes.[35] En una encuesta realizada a trabajadores por encargos en el Reino Unido, Italia y Estados Unidos, se comprobó que aproximadamente un 80 % de ellos estaban a favor de crear «cuentas de seguridad compartida» con sus empleadores para estabilizar sus ingresos; su siguiente prioridad en cuanto a coberturas extrasalariales relacionadas con el trabajo eran las pensiones (en Italia y el Reino Unido) y el seguro médico (en Estados Unidos).[36]

Hace poco que McDonald’s ofreció a sus 115.000 empleados en el Reino Unido la oportunidad de cambiar sus contratos de cero horas por contratos fijos con un número mínimo garantizado de horas trabajadas por semana.[37] Muchos de esos trabajadores con contratos de cero horas no pueden pedir hipotecas ni contratar líneas con las compañías de telefonía

móvil porque no pueden demostrar unos ingresos regulares. Pues bien, pese a ello, y a diferencia de lo que indicaba el estudio antes mencionado, un 80 % de los trabajadores de la empresa prefirieron conservar sus contratos flexibles. Esto podría ser más indicativo de las características particulares de la plantilla de McDonald's que de las preferencias de los trabajadores en general, pero quizá el dato más interesante sea que, tras haber dado a sus empleados la oportunidad de elegir entre sus contratos flexibles y otros más estables, McDonald's detectó una mejora de los niveles de satisfacción tanto de sus trabajadores como de sus clientes.

Muchas compañías importantes están dejando de centrarse exclusivamente en maximizar las ganancias de los accionistas para adoptar una visión más general de los objetivos de la empresa y tratar de beneficiar a un grupo más amplio de partes interesadas, en el que se incluirían sus propios empleados, a los que tratarían ahora de ofrecer más estabilidad y prestaciones. [38] Algunos economistas han defendido la importancia de crear «buenos empleos» o de potenciar empleadores que opten por «el buen camino», es decir, que puedan permitirse pagar salarios por encima de los de mercado y coberturas adicionales porque invierten en formación y en mejorar la calidad de los puestos de trabajo que ofrecen. [39] El hecho de que muchas empresas logren hacer eso mismo y no pierdan competitividad demuestra que es posible. Pero, si bien esa clase de iniciativas deben encomiarse y alentarse, mi opinión es que la persuasión moral por sí sola no bastará: necesitaremos una legislación o una regulación que procuren la adopción universal de buenas prácticas de responsabilidad social corporativa, la provisión de prestaciones y formación laborales y que aseguren una igualdad de condiciones para todas las empresas.

Los sindicatos tienen un papel importante que desempeñar en el aumento de la estabilidad del empleo de los trabajadores flexibles, que no dejan de representar un potencial caladero de afiliados para esas organizaciones. Ya hay algunos ejemplos de aumento de la sindicación de trabajadores con

contratos flexibles. En Italia, la asociación de trabajadores de reparto, los sindicatos y el ayuntamiento de Bolonia acordaron un estatuto que fija unos criterios mínimos de remuneración, jornada y seguro laborales para los servicios de entrega de comida a domicilio de empresas como Deliveroo o Uber Eats. Cuando algunas de estas plataformas se negaron a firmar el mencionado acuerdo, el alcalde organizó un boicot que fue muy efectivo.[40] En la India, la Asociación de Mujeres Empleadas por Cuenta Propia lleva ya tiempo apoyando a más de dos millones de trabajadoras para que se les reconozcan sus derechos civiles, sociales y económicos, y lo hace funcionando simultáneamente como un sindicato y como una cooperativa. Las mismas tecnologías digitales que han traído consigo un aumento del trabajo flexible pueden ser utilizadas a su vez por esos empleados flexibles para su propia autoorganización en respuesta a los efectos de aquellas.

AYUDAR A QUE LOS TRABAJADORES SE ADAPTEN

Apoyar a los trabajadores procurando unos mínimos niveles de ingresos y prestaciones para todos ellos, sea cual sea su fórmula de contratación laboral, es una pieza esencial de un nuevo contrato social. A cambio, quienes pierden su empleo tienen el deber —si están en las debidas condiciones físicas y mentales para hacerlo— de reciclarse si hace falta y volver a trabajar lo antes posible. ¿Cómo debería apoyar la sociedad a quienes están en el paro para que puedan regresar a la actividad laboral productiva? ¿Qué sucede cuando un gran número de trabajadores pierden su empleo porque sus habilidades se han quedado obsoletas? ¿Es posible reciclar a los trabajadores de baja cualificación o a los de regiones en declive para que puedan encontrar nuevas oportunidades?

Se han hecho centenares de estudios académicos sobre la eficacia de los programas de reciclaje formativo de los trabajadores en diversos países,

tanto avanzados como en desarrollo.[41] Las valoraciones son desiguales, pero se han podido extraer lecciones claras sobre qué funciona y qué no. Las intervenciones centradas en la recolocación —ayudando a los parados en la búsqueda de un nuevo empleo o haciéndoles algún tipo de seguimiento— son eficaces de cara a conseguir que las personas desempleadas (y, en especial, las de baja cualificación) vuelvan a trabajar a corto plazo, y además no son costosas. Los programas formativos diseñados para satisfacer las necesidades concretas de los empleadores, combinados con prácticas y experiencia laborales, tienen un impacto y una efectividad mayores que la formación en aulas sin conexión con el sector empresarial privado. Aunque las experiencias formativas de ese tipo pueden ser caras, sus beneficios son considerables si se miden en plazos de varios años, sobre todo para los desempleados de larga duración. Ayuda, asimismo, que la formación permita obtener algún tipo de acreditación o cualificación formal, y tienden a saldarse con mejores resultados ocupacionales para los trabajadores poco cualificados aquellos programas que se acompañan de un apoyo administrativo a sus participantes.[42]

También sabemos qué no funciona. Con enviar a los trabajadores a recibir formación en las aulas de una universidad o de un instituto de formación profesional superior no basta: suele ser una inversión poco rentable. Las subvenciones que animan a las empresas a contratar a trabajadores desplazados de sus antiguos empleos pueden incrementar la ocupación, pero también es cierto que suponen un derroche, pues los empleadores contratan con ellas a personal al que habrían contratado de todos modos. Los programas que implican la creación de puestos de trabajo artificiales en el sector público para personas desempleadas fracasan sin remedio. Y formar a trabajadores que ya están en riesgo de desplazamiento no funciona tan bien como formarlos con tiempo y en previsión de un futuro cambio tecnológico.[43]

Un buen ejemplo de un método integral y bien planificado de apoyo a los trabajadores en riesgo de despido colectivo es el que aplican los Consejos de Seguridad del Empleo de Suecia, donde los trabajadores pueden recibir individualmente asesoramiento, formación, ayuda económica y apoyo para la puesta en marcha de nuevos negocios antes de que pierdan su empleo. [44] Actuando en colaboración con los sindicatos y las empresas, esos consejos centran su acción en los trabajadores que corren riesgo de irse al paro por razones tecnológicas o económicas. A esos empleados se les asignan unos preparadores específicos que empiezan a trabajar con ellos entre seis y ocho meses antes de que se produzca el despido. El paquete de ayudas se financia a partir de una tasa (del 0,3 % sobre el importe de las nóminas) que pagan los empleadores. La tasa de éxito de los consejos es alta: un 74 % de los trabajadores encuentran luego un nuevo empleo u optan por seguir ampliando su formación, y un 70 % de los que se ocupan mantienen o incrementan su salario anterior. [45]

Sería ideal que los países reflexionaran con cierta visión estratégica sobre dónde surgirán los empleos del futuro y que prepararan a los jóvenes y los trabajadores actuales para ese futuro. En los años cincuenta y sesenta del siglo XX, la planificación de la fuerza de trabajo (como se conocía entonces ese ejercicio previsor) se ganó una muy mala reputación porque era la época en que los planificadores centrales de corte soviético se esforzaban por calcular por adelantado con la máxima precisión cuántos soldadores, panaderos, maestros y enfermeros necesitaría la economía del país. Como cabía esperar, sus pronósticos siempre resultaban incorrectos, pues no podían prever los cambios tecnológicos que surgirían y trastocarían el panorama laboral. Aun así, sí se puede identificar, si no empleos concretos, al menos qué tipo de competencias serán más necesarias en el futuro en función de la evolución probable de la tecnología.

Dinamarca, por ejemplo, ha elaborado su estrategia para el ámbito de la educación y de la formación de trabajadores aplicando justamente un

análisis de esa índole. Hoy gasta más que ningún otro país del mundo (un 1,5 % del PIB) en políticas activas de empleo: programas destinados a ayudar a que los trabajadores renueven sus habilidades profesionales y no se vayan al paro. El Consejo sobre Disrupción del Empleo en Dinamarca describe así su objetivo central: «Todos debemos ser los vencedores del futuro. No debemos dividirnos entre quienes se beneficien del cambio y quienes queden relegados por él».[46] Con esa meta en mente, el consejo aplica un programa integral y con visión de futuro que abarca desde la enseñanza primaria hasta la formación profesional y se centra muy especialmente en apoyar a las personas con menores probabilidades de encontrar trabajo: individuos con discapacidades, recién inmigrados o con baja cualificación laboral. Es un sistema generoso, pero también estricto: las prestaciones por desempleo terminan al cabo de un año y, a partir de entonces, los participantes están obligados a estar activamente en formación o en prácticas durante, al menos, tres años. Un trabajador social se encarga de hacer un seguimiento y prestar un apoyo activo a las personas desempleadas, la inmensa mayoría de las cuales vuelven a tener empleo antes de cumplir el primer año de su ingreso en el programa, mucho antes de que hayan llegado a desconectarse del mercado laboral.[47] Una de las consecuencias del éxito del programa es que Dinamarca registra sistemáticamente una de las tasas de paro más bajas del mundo y la mayor proporción de población ocupada.

Asimismo, son cada vez más las evidencias de que una implicación temprana de los trabajadores en el proceso de adaptación tecnológica es buena, no solo para ellos, sino también para la productividad y la eficiencia de la empresa o el negocio.[48] Por ejemplo, en un estudio realizado sobre 304 residencias de la tercera edad del estado de Nueva York que introdujeron sistemas de registro electrónico de los historiales médicos, se comprobó que aquellas donde se había fomentado que los empleados colaboraran en la implementación de la nueva tecnología (aportando sus

sugerencias y participando en la toma de decisiones y en la resolución de problemas) habían conseguido un nivel de productividad mucho mayor.[49] Las residencias más exitosas en ese sentido fueron las que avisaron a sus empleados de los futuros cambios tecnológicos con bastante antelación y les dieron la oportunidad de formarse y de adaptar sus prácticas laborales para maximizar las ventajas aportadas por esas tecnologías, o bien de reciclarse para desempeñar algún nuevo puesto o función en el caso de que la tecnología sustituyera la que desarrollaban hasta entonces.

Como en los ejemplos anteriores, también en este vemos que ese método no solo es de interés para los trabajadores, sino que puede beneficiar asimismo a sus empleadores. Cuando las empresas despiden a parte de su personal y lo reemplazan por empleados nuevos, tienen que soportar unos costes en concepto de finiquitos, búsqueda y contratación de personal e iniciación de este en sus tareas. Aun teniendo en cuenta el coste de la formación laboral consiguiente (en el que se incluiría la pérdida de producción durante el tiempo que el trabajador dedica a formarse), para las empresas seguiría siendo más rentable reciclar a un 25 % del personal que ya tienen en plantilla y cuyos puestos de trabajo se verán modificados por la tecnología durante la década siguiente, que contratar a nuevos trabajadores.[50] Si los costes del reciclaje se pudieran compartir entre las empresas de todo un sector, a estas les saldría a cuenta reciclar a la mitad de su mano de obra, y si incluimos en el cálculo los beneficios públicos de mantener la continuidad del empleo de las personas —en forma de impuestos que no dejan de cobrarse o de prestaciones sociales que no hay que pagar—, saldría rentable reciclar a un 77 % de los trabajadores desplazados de sus puestos.

Este capítulo ha mostrado la necesidad y la viabilidad de establecer un contrato social diferente en lo referente al trabajo. En los países pobres se puede procurar una renta mínima para las personas más desfavorecidas, una

renta que se puede incrementar a medida que las sociedades se van haciendo más ricas. En las economías avanzadas ya es posible instituir políticas de ingresos mínimos que pueden diseñarse, a su vez, para incentivar el regreso de sus perceptores a la actividad laboral productiva. Se puede buscar cierto equilibrio entre las fórmulas flexibles de empleo y una mayor seguridad del puesto de trabajo si se procuran prestaciones a todos los trabajadores (flexibles o estables) con independencia de su modalidad de contratación. Saber que, si no podemos trabajar, el riesgo será compartido ayuda muchísimo a reducir la inseguridad. Por último, invertir más en ayudar a que las personas actualicen sus aptitudes profesionales a lo largo de sus vidas las habilita para volver a trabajar pronto y para seguir contribuyendo a la sociedad durante más tiempo.

6

La vejez

Con un poco de suerte, todos nos haremos viejos. Cuando eso ocurra, la mayoría nos enfrentaremos a dos grandes dificultades: la de contar con un sustento económico suficiente cuando ya no podamos trabajar y la recibir los cuidados necesarios cuando ya no podamos ser plenamente autónomos. La mayoría de las sociedades prevén procurar un mínimo nivel de ingresos a quienes no pueden trabajar o cuidar de sí mismos para que puedan seguir llevando una vida digna durante la vejez. Como en todos los demás aspectos del contrato social, la cuestión clave es cómo se han de compartir las necesidades propias de la edad avanzada entre los individuos, las familias, la sociedad y el mercado. Pero lo que complica mucho más la planificación para la vejez que cualquier otro aspecto del contrato social es que nadie sabe cuánto vivirá ni qué estado de salud tendrá. Mi abuelo paterno era un científico prudente, pero jamás se imaginó que viviría hasta los noventa y cuatro años; mi abuelo materno, hombre de costumbres más extravagantes, murió de repente a los setenta y dos años justo después de haber encargado un nuevo fondo de armario con el dinero recaudado por la venta de la cosecha de naranjas de la granja familiar.

Históricamente, la mayoría de los hombres que superaban los sesenta años de edad seguían trabajando; la jubilación como concepto es un fenómeno del siglo XX. Tradicionalmente, a las personas mayores las

cuidaban las mujeres en su propio hogar familiar. Sin embargo, el aumento de la esperanza de vida, las crecientes expectativas de que pasaremos una parte importante de nuestros últimos años sin trabajar y el hecho de que las mujeres trabajen cada vez más fuera del hogar han complicado los desafíos que la vejez plantea para la sociedad. Suele decirse que el respeto por los mayores aumenta cuanto más hacia oriente nos movemos, pero incluso en países como Japón o Corea tienden a disminuir los hogares multigeneracionales y a incrementarse el número de personas de edad avanzada que viven solas. Como ocurre con otros muchos aspectos del contrato social, cada vez se hacen recaer más en nosotros, los individuos, los riesgos asociados a la vejez.

¿Cuánta jubilación y cuidado le debe la sociedad a un individuo cuando este envejece? ¿Cuánto se supone que debemos trabajar para tener derecho a una pensión? ¿Debe la sociedad procurar una renta mínima para que las personas mayores no se queden en la indigencia? ¿Cómo se pueden organizar el cuidado de los ancianos y el final de la vida en general para garantizar un trato humano y un sostén económico suficiente? La mayoría de los países están envejeciendo a una velocidad mayor que aquella con la que están respondiendo a estas preguntas. Se corre, por tanto, el riesgo de que las personas mayores pronto carezcan de los medios o de la capacidad precisos para cuidarse solas en el futuro.

ENVEJECIMIENTO Y CAMBIOS EN EL MERCADO DE TRABAJO

Los avances en esperanza de vida del último siglo han representado un gran logro, pero también han generado un significativo reto: las personas en edad de trabajar tienen que sostener ahora a un número creciente de personas de edad avanzada. Japón presenta la proporción más elevada de mayores de sesenta y cinco años con respecto a la población en edad de trabajar (las

personas de veinte a sesenta y cuatro años), y esa ratio va camino de duplicarse en el conjunto de las economías avanzadas en el transcurso de los próximos cincuenta años. Para entonces, cada trabajador estará manteniendo, al menos, a una persona mayor. La mayoría de los países de niveles medianos de renta cuentan actualmente con poblaciones mucho más jóvenes, pero están envejeciendo rápido y lo están haciendo en una fase de desarrollo muy anterior, por lo que disponen de menos recursos para afrontarlo. Los países de renta baja en África y el sur de Asia tienden a tener poblaciones jóvenes, por lo que allí el desafío consiste en crear empleos suficientes y mecanismos que garanticen unas rentas de jubilación adecuadas para más adelante.

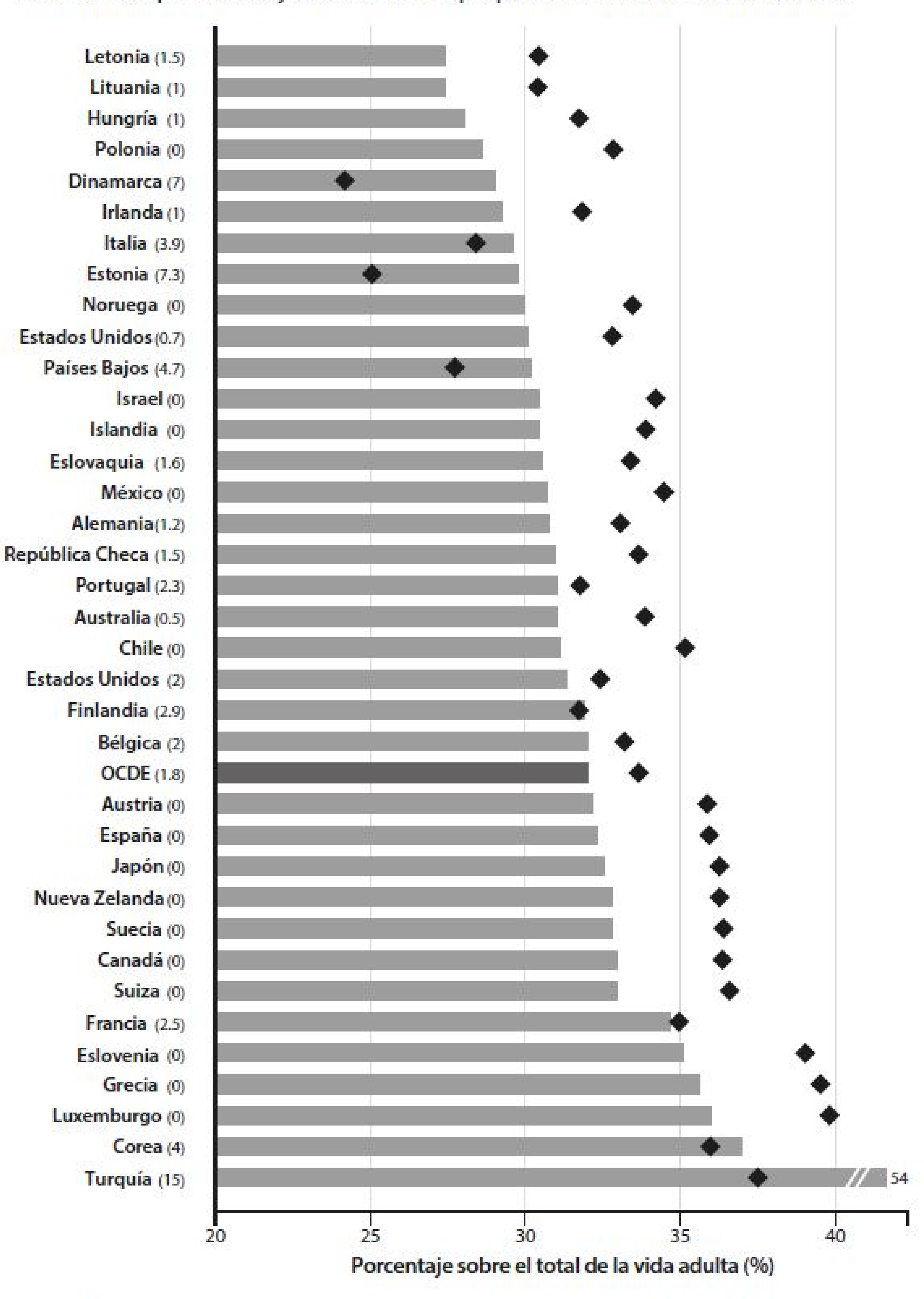
Las sociedades toman decisiones sobre la cantidad de jubilación a la que tienen derecho sus individuos a través de decisiones políticas, concretamente cuando se establece la edad a partir de la que las personas tienen derecho a percibir pensiones. En Alemania, en 1889, cuando Bismarck creó el primer sistema de pensiones por seguro social obligatorio, se fijó la edad de jubilación a los setenta años. Dada la esperanza de vida en aquel entonces, eso significaba que el Estado necesitaba procurar a los pensionistas una pensión para una media de siete años. En 1916, la edad de jubilación alemana se adelantó hasta los sesenta y cinco, lo que significa que hoy el Estado paga durante unos veinte años a cada pensionista. Parecido patrón se observa en la mayoría de los países: las edades de jubilación han crecido con mayor lentitud que la esperanza de vida, lo que significa que cada persona jubilada lo está durante cada vez más tiempo. En la mayoría de los países de niveles de renta medio y alto, los trabajadores actuales pueden pasarse aproximadamente un tercio de su vida jubilados (figura 11). Algunos de los mayores incrementos en el número de años que se viven cuando ya se ha dejado de trabajar se han producido en Alemania, Austria, Bélgica, Chile, Eslovenia, España, Luxemburgo y Polonia.

El problema básico es que han crecido demasiado los años de jubilación en relación con los años de trabajo, por lo que la cuantía de dinero que los trabajadores han destinado a las pensiones durante su vida laboral no basta para pagar el número de años que necesitarán cubrir durante su vejez. Donde más evidente se hace esa dificultad es en los sistemas llamados de reparto, en los que las pensiones de los antiguos trabajadores se pagan con las cotizaciones de quienes están trabajando actualmente. A medida que la población mayor aumenta y la población trabajadora mengua, crece la carga financiera para esta última. En 2060 todos los países del G-20 experimentarán descensos de población, y el número de personas de más de sesenta y cinco años que tendrán que subsistir con las contribuciones de quienes estén en edad de trabajar se habrá duplicado, como mínimo. Para pagar esto, la mayoría de los países tendrán que subir sensiblemente los impuestos o la carga de su deuda. [1]

Lo problemático no es que las personas vivan demasiado, sino que no ahorran lo suficiente y se jubilan muy pronto. Al mismo tiempo, en estas sociedades que envejecen se tienen menos hijos, por lo que necesitan invertir más en sus generaciones jóvenes para que puedan llegar al nivel de productividad que se precisa para sufragar el cuidado de una cohorte más numerosa de personas mayores. En ambas dimensiones, el aumento tanto del ahorro como de la inversión es fundamental.

El reto es más complicado, si cabe, porque los sistemas de pensiones no se han ido actualizando con arreglo a los cambios experimentados en los patrones de empleo y, en especial, a la creciente importancia del trabajo flexible, ya comentada en el capítulo anterior. En muchos países, los trabajadores por cuenta propia disponen de la opción de no integrarse en los sistemas públicos de pensiones o de pagar cotizaciones más bajas a cambio de reducir la cuantía de las pagas a las que tendrán derecho en el futuro. Algunos sistemas de pensiones penalizan a los trabajadores que cambian de empleo con frecuencia, de modo que quienes no permanecen en la misma

empresa suelen quedarse sin más opción que la de contratar planes de pensiones privados y tienden a ahorrar menos para su jubilación, lo cual los aboca a situaciones de riesgo en la vejez. Las mujeres son las que más padecen esa inexistencia de pensiones que se ajusten a situaciones de trabajo flexible o a tiempo parcial. La reforma de las pensiones, en definitiva, es una necesidad.



Duración del periodo de jubilación como proporción del total de la vida adulta
Letonia (1.5)
Lituania (1)
Hungría (1)
Polonia (0)
Dinamarca (7)
Irlanda (1)
Italia (3.9)
Estonia (7.3)
Noruega (0)
Estados Unidos (0.7)
Países Bajos (4.7)
Israel (0)
Islandia (0)
Eslovaquia (1.6)
México (0)
Alemania (1.2)
República Checa (1.5)
Portugal (2.3)
Australia (0.5)
Chile (0)
Estados Unidos (2)
Finlandia (2.9)
Bélgica (2)
OCDE (1.8)
Austria (0)
España (0)
Japón (0)
Nueva Zelanda (0)
Suecia (0)
Canadá (0)
Suiza (0)
Francia (2.5)
Eslovenia (0)
Grecia (0)
Luxemburgo (0)
Corea (4)
Turquía (15)
54
20
25
30
35
40
Porcentaje sobre el total de la vida adulta (%)
Cohorte que se está jubilando de media en el momento actual
Cohorte que se está incorporando al mercado de trabajo en el momento actual

Nota: Las cifras entre paréntesis hacen referencia al incremento de la edad de jubilación necesaria para acceder al cien por cien de la pensión.

Figura 11. Los trabajadores pasan más tiempo de su vida jubilados.

EL RETO DE REFORMAR LAS PENSIONES

Como ya se ha señalado, los países más avanzados afrontan las presiones económicas del envejecimiento desplazando los riesgos hacia los individuos. En las pensiones tradicionales, las de los llamados sistemas de prestación definida, el empleador se compromete a procurarle al empleado una pensión de una cuantía determinada (una «prestación definida») en función de su salario y de los años que haya trabajado. El empleador asume así el riesgo de que las cotizaciones invertidas en la pensión del empleado no lleguen a cubrir el coste real de esta cuando llegue el momento de pagarla. Pues bien, esas pensiones se están sustituyendo en la actualidad por sistemas de aportación definida en los que el empleador cotiza una cierta cuantía (la «aportación definida») de las inversiones que el trabajador usará para financiar su jubilación, pero no soporta riesgo alguno en el caso de que esas inversiones no rindan lo esperado o no sean adecuadas para sostener al trabajador en su vejez. De hecho, pocas personas tienen los conocimientos financieros necesarios para gestionar esos riesgos. Aun así, las pensiones de aportación definida se están volviendo cada vez más comunes en todas partes. [2]

Mientras tanto, en el mundo en desarrollo, las pensiones solo existen en el sector formal de la economía, que, en muchos países, es una parte muy pequeña de esta. El coste del cuidado de las personas de más edad tiende a recaer principalmente en las familias y, en menor medida, en las organizaciones de voluntarios. El problema en los países en desarrollo es que la población está envejeciendo mucho más rápido de lo que crecen y se expanden sus sistemas de pensiones. A menos que logren incorporar al

sistema de pensiones a una proporción mayor de la población trabajadora, la carga sobre las familias y sobre las pensiones públicas como sistema de protección social será excesiva. Los países en desarrollo deben priorizar, pues, el fomento del trabajo formal, la ampliación de la cobertura de las pensiones obligatorias y el establecimiento de unas expectativas realistas en torno a las edades de jubilación.

Pese a algunas reformas recientes, la sostenibilidad de las pensiones sufre una gran presión en la mayoría de los países, sobre todo, en un contexto de bajos tipos de interés en el que el rendimiento de los planes de inversiones es bajo. Existen tres soluciones posibles: retrasar las edades de jubilación, aumentar las cotizaciones o reducir las pensiones prometidas. En los últimos años, esas tres opciones se han probado en varios países. [3] Una manera de incrementar las aportaciones es importando mano de obra en edad de trabajar, es decir, permitiendo más inmigración, pero esto plantea a su vez otras dificultades políticas y sociales.

La reforma de las pensiones obliga, por así decirlo, a renegociar un contrato social que ha dejado de ser viable, lo cual supone: animar a los individuos a ahorrar más para la vejez y a trabajar más años; hacer más fácil y automático para los trabajadores flexibles el participar de las pensiones y procurar asimismo vías por las que los individuos puedan compartir sus riesgos de un modo más efectivo. Por último, desde la vertiente de red de protección social que también ejerce ese sistema, significa garantizar una pensión mínima para todas las personas y evitar que las más vulnerables (sobre todo, las de ingresos más bajos y aquellas —principalmente mujeres — que ven interrumpidas sus carreras laborales) caigan en la indigencia al llegar a la vejez. Un sistema de pensiones ideal sería aquel que procurase una pensión pública mínima para todos y permitiera también diversas opciones de seguros con las que los trabajadores pudieran complementar sus ingresos en sus años de senectud.

El problema es que la reforma de las pensiones es muy controvertida; la gente, por lo general, es muy reacia a renunciar a algo que cree haberse ganado y a lo que considera que tiene derecho. También es un asunto muy politizado por la sencilla razón de que las personas mayores votan más que las jóvenes. En los países de la OCDE, por ejemplo, la participación electoral en 2012-2013 de los mayores de cincuenta y cinco años fue del 86 %, mientras que solo un 70 % de los adultos jóvenes acudieron a las urnas. Los mayores también tienden a ser un grupo de presión muy eficaz como tal. No es casualidad que, a medida que ha ido aumentando la mediana de edad de los votantes en los países avanzados, el gasto público en pensiones haya crecido un 0,5 % del PIB. [4]

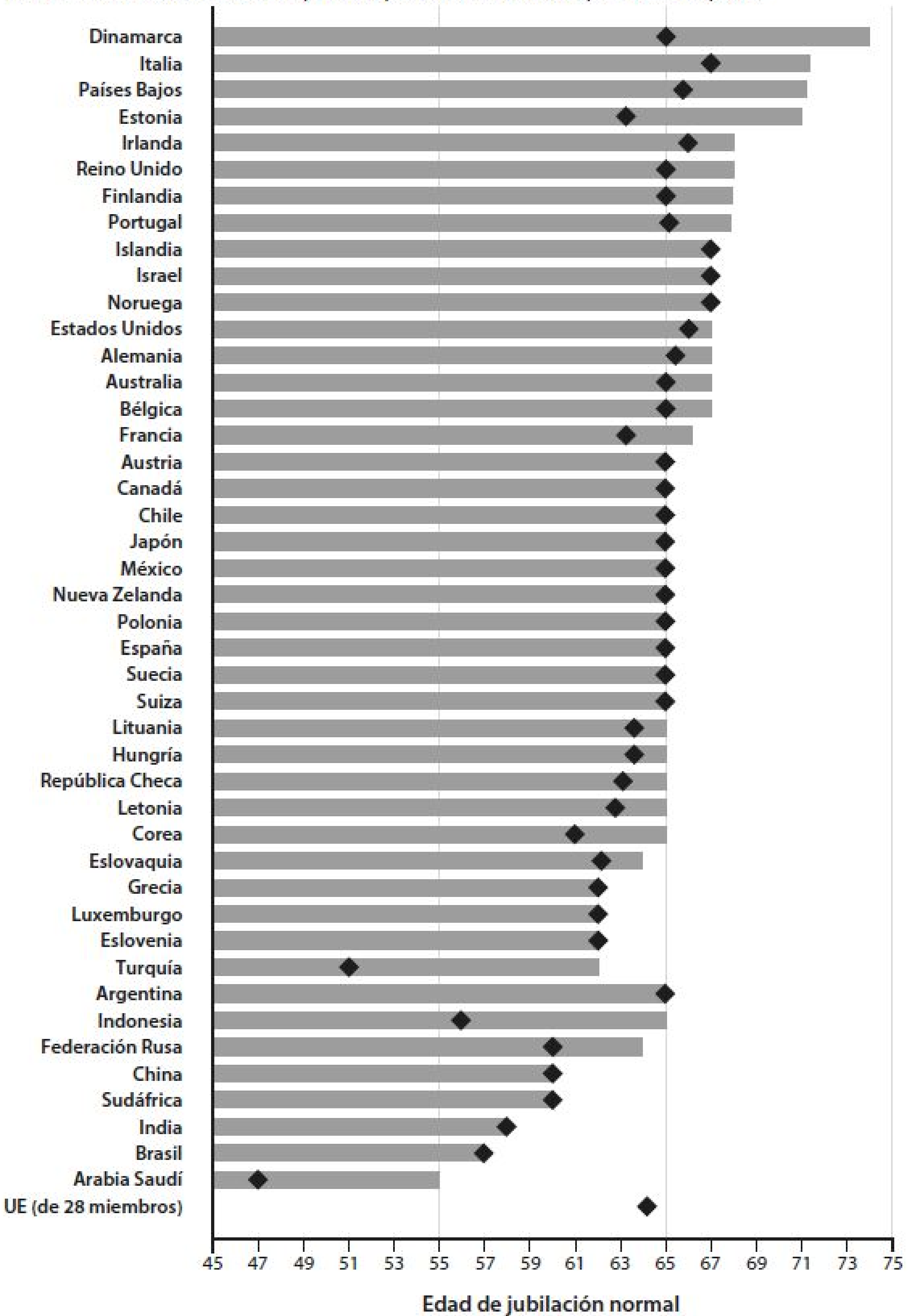
En la mayoría de los países, las reformas tienen lugar en momentos de crisis, cuando se acumulan las presiones fiscales. Pero, aun en esos casos, difícilmente se puede alcanzar el consenso político necesario para acometer una reforma de las pensiones sin antes reconocerles a algunos grupos ciertos «derechos adquiridos» previos que hay que respetar. De ahí que, por lo general, los cambios que se introducen solo terminen siendo de aplicación para generaciones más jóvenes y tras largos periodos de transición. En países con pirámides poblacionales más jóvenes (en África, Oriente Próximo, Oriente Medio y el sur de Asia), harían bien en actuar con tiempo y anticiparse a que los intereses creados los comprometan a implantar medidas insostenibles.

TRABAJAR MÁS AÑOS

La buena noticia (al menos, desde el punto de vista de la provisión de pensiones) es que la gente ya está trabajando más años, y que se espera que aún alargue más la vida laboral en el futuro. En la OCDE, por ejemplo, la tasa de empleo de las personas de edades comprendidas entre los cincuenta y cinco y los sesenta y cuatro años registró un espectacular aumento de

2000 a 2018 (del 47,7 % al 61,4 %), al tiempo que cambiaba muy poco para las de veinticinco a cincuenta y cuatro años.[5] La duración de las vidas laborales se ha incrementado más en países como Alemania, Italia, Francia y Australia, y sobre todo, entre su mano de obra más formada. Las edades de jubilación se están retrasando en todas partes (figura 12) hasta avanzada la sesentena e, incluso, en algunos países de renta alta, por encima de los setenta años. En la mayoría de los países de niveles medianos de renta son más comunes las edades de jubilación medias situadas justo por debajo de los sesenta años, pues se han ajustado más lentamente a los avances en esperanza de vida.

No obstante, ni siquiera esos incrementos en el total de años trabajados bastan para cubrir los costes de los años añadidos a la jubilación. La manera más fácil de enjugar esa discrepancia es vinculando las edades de jubilación directamente con la esperanza de vida, y procurando así que el número de años trabajados se mantenga siempre en la proporción adecuada con respecto al número de años en situación de jubilación. Así lo han hecho muchos países, como Dinamarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Italia, Países Bajos y Portugal. En el caso portugués, la edad de jubilación se incrementa en dos tercios del aumento que se registra en la esperanza de vida. Esta fórmula permite que las personas disfruten de las ventajas de vivir más tiempo y, al mismo tiempo, que mejore la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Sea cual sea la fórmula adoptada, al hacer que la relación sea proporcional y que, por lo tanto, el ajuste resulte automático cuando aumenta la esperanza de vida, ya no es necesario que se reproduzcan las habituales riñas políticas motivadas por el retraso de las edades de jubilación, y, además, se da un margen de tiempo a las personas para que adapten sus expectativas.


Edad de jubilación normal para los hombres que se incorporan al mercado laboral a los 22 años
(habiendo cotizado los años requeridos para disfrutar de una pensión completa)
Dinamarca
Italia
Países Bajos
Estonia
Irlanda
Reino Unido
Finlandia
Portugal
Islandia
Israel
Noruega
Estados Unidos
Alemania
Australia
Bélgica
Francia
Austria
Canadá
Chile
Japón
México
Nueva Zelanda
Polonia
España
Suecia
Suiza
Lituania
Hungría
República Checa
Letonia
Corea
Eslovaquia
Grecia
Luxemburgo
Eslovenia
Turquía
Argentina
Indonesia
Federación Rusa
China
Sudáfrica
India
Brasil
Arabia Saudí
UE (de 28 miembros)
45
47
49
51
53
55
57
59
61
63
65
67
69
71
73
75
Edad de jubilación normal

Futura Actual

Figura 12. Las edades de jubilación se retrasan en todas partes (aunque no lo bastante rápido).

Sin embargo, este enfoque ha suscitado controversia y algunos países han dado marcha atrás ante la oposición política generada. Eslovaquia ha abolido la vinculación con la esperanza de vida y se ha limitado a aumentar la edad de jubilación hasta los sesenta y cuatro años. Italia ha suspendido también esa vinculación para algunos trabajadores hasta 2026. España también la ha suspendido, y en los Países Bajos se ha decretado una moratoria temporal a su implementación. Similares revocaciones han tenido lugar en Canadá, la República Checa y Polonia. [6]

La resistencia a retrasar las edades de inicio de percepción de la pensión suele nacer de una preocupación por la equidad. Uno de los argumentos contrarios a ese tipo de medidas es que nada garantiza que esos años adicionales de vida sean de buena salud y que, por lo tanto, no es razonable esperar que las personas vayan a trabajar si no se encuentran en condiciones de hacerlo. De todos modos, los datos parecen indicar que eso no es así: esos años de vida añadidos tienden a ser saludables, lo que da a entender que las personas sí tienen capacidad de trabajar hasta más tarde. Otro argumento contra el retraso de la edad de jubilación es que, cuanto más pobres son las personas, más jóvenes tienden a morir, y quienes realizan trabajos más exigentes en el plano físico pueden ser los menos capacitados para trabajar más años; por consiguiente, retrasar las edades de jubilación para esos colectivos sería una medida regresiva. Pero aunque estos argumentos tienen cierto fundamento, las estimaciones muestran que si algún grupo sale perdiendo con esas medidas, lo hace por muy poco. [7] Aun así, siempre sería posible (aunque complicado) tener en cuenta las diferencias socioeconómicas de esperanza de vida a fin de ofrecer prestaciones mayores a aquellas personas con riesgos de salud más altos. [8]

La equidad es también una cuestión importante en el contexto de las pensiones de las mujeres. En muchos países, ellas tienen edades de jubilación menores que ellos, aun cuando tiendan a vivir más años. Si sumamos esto al hecho de que también suelen tener carreras laborales más cortas y percibir menores salarios que los hombres, el resultado es que sus pensiones son también más bajas. En Europa, por ejemplo, las pensiones medias de las mujeres son un 25 % inferiores a las de los hombres. De ahí que entre las personas ancianas pobres suela haber una desproporción de mujeres. Se observa, eso sí, cierta tendencia a una convergencia a largo plazo entre las edades de jubilación de hombres y mujeres; esto, unido a políticas que igualen las oportunidades de las mujeres en el mundo laboral, contribuirá a cerrar también la brecha de las pensiones. [9]

INCORPORAR A TODOS Y A TODAS AL SISTEMA DE PENSIONES

Cuanto mayor sea el grupo de personas que aportan recursos a un sistema de pensiones, más se reparten los riesgos y más eficiente y sostenible es. Por lo tanto, para garantizar que haya una pensión mínima estatal que sirva de protección social para toda la población, es necesario que todo el mundo haga su aportación. Como en los casos del salario mínimo y del derecho a la sanidad comentados en capítulos anteriores, el nivel de esa pensión mínima variará considerablemente de un país a otro, dependiendo de lo que cada uno pueda permitirse. Pero, por lo menos, debe ser de suficiente cuantía como para evitar situaciones de indigencia en la vejez, y debe mantener su poder adquisitivo con el tiempo, por lo que es justo que esa pensión estatal vaya indexada a una cesta de precios, salarios o ingresos medios. Las pensiones de aportación voluntaria, que tienden a ser más comunes entre personas más acomodadas, se sumarían luego a esa pensión pública mínima y se gravarían al tipo próximo al que se aplica al ahorro normal, si bien

probablemente merece la pena tener vigente algún tipo de incentivo fiscal que anime a ahorrar para la jubilación.

De todos modos, esto deja aún algunos problemas sin resolver: los trabajadores con ingresos más bajos tienen una capacidad de ahorro limitada, suelen carecer de los conocimientos financieros necesarios y no se benefician de esos incentivos fiscales disponibles para personas de renta más alta que ahorran para sus pensiones. ¿Cómo se les puede incorporar al sistema de pensiones? Algunos países (Nueva Zelanda, por ejemplo) han previsto incentivos para que los trabajadores suscriban planes de pensiones: aportaciones públicas adicionales por igual cuantía que las que ellos aporten en privado, primas o bonificaciones iniciales, etcétera. Pero uno de los sistemas más efectivos para incorporar a la gente al sistema de pensiones no es otro que hacer que tal incorporación sea automática. La autoinscripción, como se la conoce, hace que la participación en los planes de pensiones sea la opción por defecto y que los trabajadores puedan desapuntarse de ellos más adelante, si así lo prefieren. En todos los países donde se ha implantado algo parecido —como Alemania, Brasil, Nueva Zelanda, Polonia, Reino Unido, Rusia y Turquía— se han registrado grandes aumentos de la participación en los sistemas de pensiones. En Estados Unidos, la suscripción de planes de pensiones voluntarios de empresa pasó a ser la opción por defecto y el nivel de inscripciones se duplicó. Chile ha ido más lejos y ha hecho obligatorio el inscribirse en un plan de pensiones. Con la autoinscripción, la mayoría de los trabajadores permanecen en el sistema de pensiones (sobre todo si los empleadores tienen también el deber de contribuir con su parte), les resulta fácil participar y existen incentivos económicos que los disuaden de abandonarlo. También han tenido éxito los programas que permiten que los trabajadores incrementen regularmente sus aportaciones o destinen a sus pensiones de forma automática una parte de cualquier subida futura de sus salarios. [10]

Los sistemas de pensiones también tienen que adaptarse al rápido desarrollo de los modelos de empleo flexible descritos en el capítulo 5. La mayoría de las personas ahorran de menos para su jubilación, y las que trabajan por cuenta propia, a tiempo parcial o con contratos temporales son especialmente susceptibles de correr ese riesgo. La mayoría de los trabajadores de esas categorías son mujeres, jóvenes o personas mayores, y tienen también unos niveles de ingresos menores. Incorporar a los trabajadores «flexibles» al sistema de pensiones no solo amplía el grupo de quienes contribuyen a él, pues al obligar a las empresas que los contratan a cotizar a planes de pensiones por esos empleados, también se puede reducir el aliciente que ahora tienen para firmar contratos no convencionales con el solo fin de ahorrarse ese tipo de costes. Ahora bien, para incentivar el trabajo por cuenta propia y, de ese modo, hacer que disminuya la tentación de trabajar en la economía informal, muchos países no exigen a los trabajadores autónomos la inscripción en planes de pensiones basados en sus ingresos (ahí están los casos de Alemania, Australia, Dinamarca, Japón, México y los Países Bajos), o les permiten aportar menos, aunque sea a costa de percibir pensiones más bajas en la vejez (Canadá, Corea, Eslovenia, Estados Unidos, Francia, Italia, Noruega, Polonia, Suecia y Suiza).[11]

Un sistema más inclusivo inscribiría de forma automática a los trabajadores flexibles en unos sistemas de pensiones de aportación voluntaria y, al mismo tiempo, obligaría a las empresas que los empleen a cotizar para sus pensiones igual que hacen con el resto de su personal. Es una medida de aplicación bastante sencilla en el caso de los trabajadores temporales o a tiempo parcial, aunque más compleja para los autónomos, que no tienen contratos laborales y pueden trabajar para muchos empleadores diferentes a la vez. Una opción para salvar ese obstáculo es hacer que el trabajador pague tanto la aportación del empleado como la del empleador (aunque esto restaría mucho atractivo al trabajo por cuenta

propia); otra es que sea el Estado el que haga aportaciones para las pensiones de los autónomos que tengan ingresos muy bajos con el objetivo de animarlos a ahorrar para su jubilación. Lo lógico será que, con el tiempo, los sistemas de pensiones armonicen las coberturas, las cotizaciones y los derechos tanto de los trabajadores tradicionales como de los «flexibles», porque así se reducen los riesgos asociados a la pobreza durante la vejez, se garantiza una mayor equidad, los riesgos se reparten de un modo más eficiente y puede haber mayor movilidad de los trabajadores entre tipos de empleo distintos.

Otra manera de incrementar el número de trabajadores que contribuyen a los sistemas de pensiones es sencillamente haciendo que trabajen más personas en general. En el capítulo 2 se comentaba cómo la participación de las mujeres en la población trabajadora está aumentando en casi todas partes gracias a la educación de las niñas, el cambio de las normas sociales y la mejora en el acceso a servicios de guardería. En países que están envejeciendo con rapidez, como Japón, se está fomentando de manera activa la incorporación de más mujeres al mundo laboral incrementando también las plazas en jardines de infancia y cambiando aquellos aspectos de su sistema impositivo que desincentivan el trabajo femenino. [12] Apoyar que las mujeres no abandonen el empleo por medio de la eliminación de políticas discriminatorias y la inversión en la provisión de servicios de cuidado de los hijos y las personas mayores promovería la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. También los trabajadores inmigrados están siendo importantes nuevos contribuidores, pues cabe atribuirles un 65 % del crecimiento de la población trabajadora registrado en Estados Unidos y un 92 % en el caso de la UE. [13] Es evidente que la inmigración acarrea consecuencias sociales y políticas, pero también puede formar parte de la solución, ya que hace que aumente la cohorte de trabajadores más jóvenes que contribuyen a los sistemas de pensiones.

REPARTIR RIESGOS Y FLEXIBILIZAR LA JUBILACIÓN

La mayoría de las personas no ahorran lo suficiente. Según encuestas realizadas en ciento cuarenta países, la mitad de los adultos en las economías avanzadas y un 84 % en los países en desarrollo no habían ahorrado para la vejez. [14] Afortunadamente, las oportunidades de ahorrar han crecido sensiblemente gracias a la banca digital y móvil, a los nuevos productos de ahorro y a los asesores robotizados que aconsejan (a un coste menor que los asesores convencionales) cómo invertir.

Los *nudges* (véase el capítulo 4) también se han mostrado eficaces para promover el ahorro. En Kenia, por ejemplo, en un experimento para animar a ahorrar a trabajadores del sector informal se probaron tres intervenciones distintas a fin de ver cuál funcionaba mejor: recordatorios por SMS redactados como si los hubiera escrito el hijo o hija del participante en cuestión; una moneda de color dorado que permitía a los participantes llevar la cuenta de sus ahorros semanales, y un programa de complementación que añadía entre el 10 y el 20 % a cualquier cantidad de dinero que el participante hubiera reservado. Curiosamente, la moneda dorada duplicó la tasa media del ahorro y fue más efectiva que el mensaje de texto o que los incentivos financieros. [15] En Filipinas se realizó una intervención fundada sobre un aspecto muy observado en la psicología humana: la mayor tendencia a temer y evitar pérdidas que a buscar y disfrutar ganancias equivalentes. Los participantes se comprometían a ahorrar y se enfrentaban a una penalización si no cumplían con el objetivo de ahorro marcado. Con ello se consiguió que aumentaran un 81 % la cantidad total ahorrada. Las decisiones sobre el ahorro tienen un fuerte componente psicológico y estos ejemplos muestran lo mucho que las intervenciones conductuales pueden ayudar.

Aun así, muchas personas simplemente preferirían no tener tanta responsabilidad personal a la hora de tomar decisiones inversoras y disponer, en cambio, de una renta de jubilación más asegurada. Para

conseguir eso mismo, varios países, como Canadá, Dinamarca y Países Bajos, han desarrollado una opción alternativa a los planes de aportación definida: los sistemas de aportación definida «colectiva». Estos también se basan en las cotizaciones tanto de trabajadores como de empleadores, pero en vez de que cada individuo tenga su propio bote para su pensión, esas aportaciones van a parar a un bote conjunto. La ventaja de esto es que el riesgo de la inversión se disemina así entre un grupo más amplio de personas, lo que reduce la volatilidad y, además, facilita una disminución de costes. Según un estudio, un plan colectivo de este tipo habría rendido un beneficio constante de un 28 % del salario durante los últimos cincuenta años, mientras que los planes de aportación definida existentes rindieron entre un 17 y un 61 %. [16]

Los sistemas de aportación definida colectiva pueden no ser apropiados para trabajadores más jóvenes, que tal vez prefieran una cartera de inversiones más arriesgada durante sus primeros años de vida laboral. Además, el máximo retorno posible con un sistema colectivo es más bajo. Pero, por otra parte, los retornos extremadamente bajos son también mucho menos probables. Otra de sus ventajas es que, a diferencia de los planes de aportación definida convencionales, en los que normalmente se aconseja al individuo que, a medida que se va haciendo mayor, infrapondere los valores de alto rendimiento (más arriesgados) en su cartera de inversiones para la pensión y sobrepondere otros bonos más seguros (aunque no tan remunerativos), en un sistema colectivo esto no es necesario. Asimismo, disminuye el riesgo de que la pensión del aportador se vea afectada de forma adversa si este se jubila en un momento en el que los mercados están de capa caída.

Si las carreras laborales se parecen hoy más a trepar por un árbol que a subir por una escalera, lo mismo debería ocurrir con la jubilación. Muchas personas contemplan el paso brusco del trabajo a tiempo completo al retiro absoluto como una perspectiva poco halagüeña, y no es de extrañar que se

acompañe de un riesgo elevado de muerte, sobre todo entre los hombres. En vez de saltar del escalón laboral en el que se esté a los sesenta y cinco años, es mejor descolgarse por las ramas del árbol de manera más gradual. Los sistemas de pensiones deberían permitir que las personas accedan a la jubilación por fases y que puedan trabajar con fórmulas flexibles o a tiempo parcial sin que ello afecte negativamente a sus pensiones previstas. En Suecia, por ejemplo, una persona que llega a la edad de jubilación puede retirar la totalidad, un 75 %, un 50 %, un 25 % o un 0 % de su pensión. La parte que no retire continuará rindiendo y creciendo, y si la persona en cuestión sigue trabajando, podrá hacer aportaciones que se añadirán a la renta a la que tendrá derecho en un momento posterior de su vejez.

La mayoría de los trabajadores dicen que preferirían una transición hacia la jubilación en la que pudieran trabajar a tiempo parcial durante un tiempo, pero pocas empresas les ofrecen esa opción. [17] La abolición de la edad de jubilación obligatoria y la introducción de jornadas y espacios laborales flexibles (incluida la posibilidad de trabajar desde casa), así como la implantación de programas de aprendizaje a lo largo de toda la vida para trabajadores mayores tal como se describen en el capítulo 5 de este libro, son factores que contribuyen a la prolongación de unas vidas laborales productivas. [18]

Podemos imaginar, por tanto, que, con el paso del tiempo, los trabajadores de edades más avanzadas terminarán percibiendo sus ingresos de diversas fuentes posibles: una pensión pública mínima, una pensión voluntaria de empresa, ahorros personales o un trabajo a tiempo parcial. La figura 13 muestra cómo, en varios países, los mayores cuentan ya con múltiples fuentes de renta. En Alemania, Francia e Italia, el Estado aporta el grueso de los ingresos que perciben las personas de más de sesenta y cinco años. En Turquía, las pensiones más importantes son las que procuran las empresas. En países como Chile, Corea y México, los mayores de sesenta y cinco años derivan la mayor parte de sus ingresos del hecho de seguir

trabajando a partir de esa edad. Esta diversificación de las fuentes de renta durante la vejez debería ser cada vez más común.

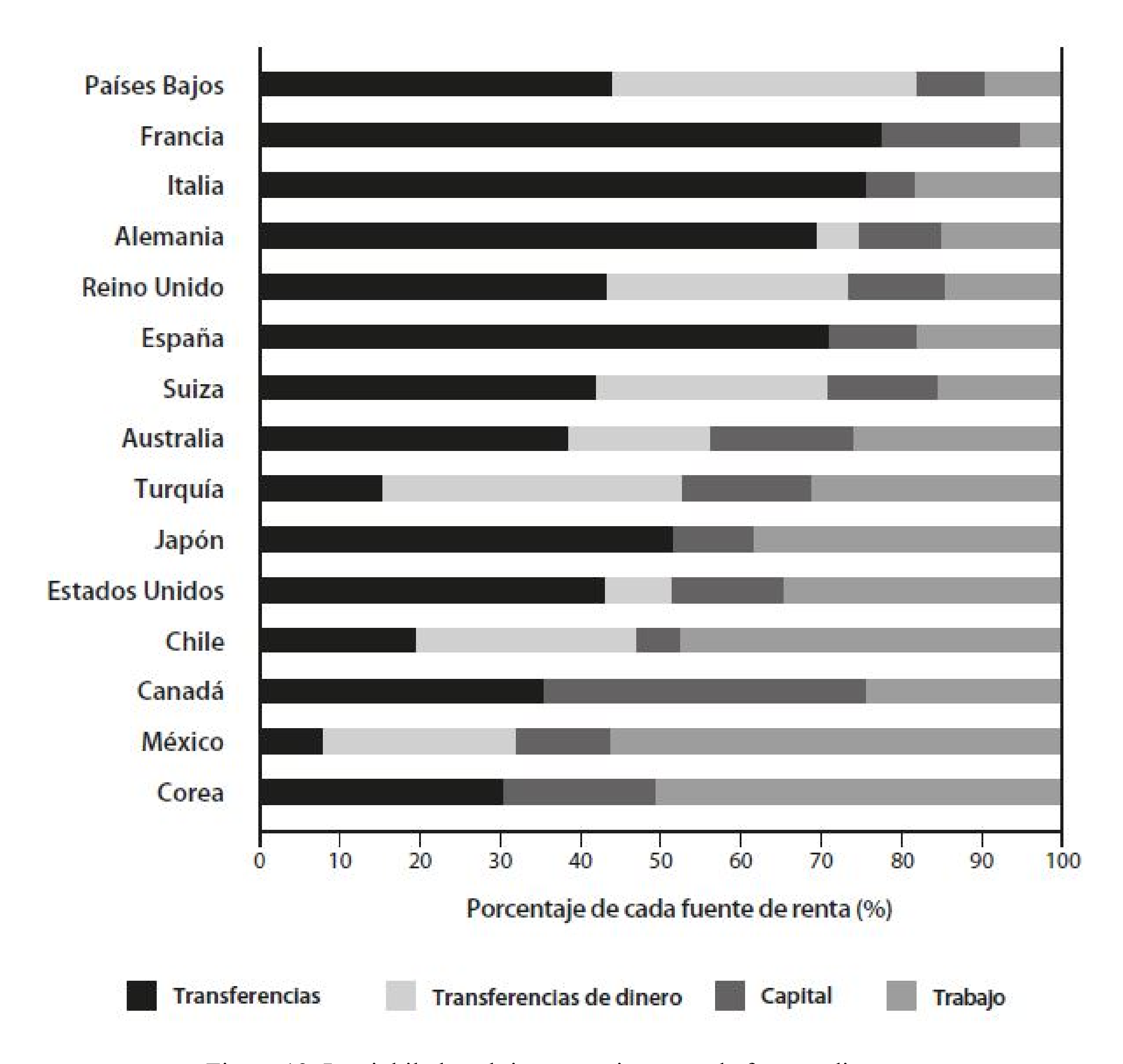


Figura 13. Los jubilados obtienen sus ingresos de fuentes diversas.

¿QUIÉN CUIDA DE LOS ANCIANOS?

En Egipto, mi madre era la jefa de un hogar multigeneracional que constituía el centro de una numerosa familia extendida. Allí se almorzaba desde las dos de la tarde (la hora a la que ella prefería comer) hasta las seis, pues primero llegaban los nietos y los bisnietos que volvían de la escuela, y luego los adultos, que regresaban del trabajo. A veces se sumaban algunos de sus diecisiete hermanos y hermanas, o de los descendientes de estos. Tenía ayuda, pero ella era la que estaba prácticamente siempre al frente de la administración de tan compleja casa, lo cual suponía una responsabilidad que implicaba ser la diplomática jefa para la resolución de conflictos, la portavoz principal para los asuntos de familia y la organizadora de todas las actividades importantes. Le encantaba tener compañía, pero eso le hacía asumir también una gran responsabilidad. Al llegar a la vejez, cuidaron de ella las generaciones de las que ella había cuidado. Ese es un modelo de familia que todavía existe en algunas partes del mundo, pero que cada vez más está dejando paso a otro de familias nucleares y de personas mayores que viven solas.

Hasta aquí hemos valorado diversas formas de procurar un sostén económico a quienes no pueden trabajar; hablemos ahora del segundo gran reto relacionado con la vejez: el de ocuparse de personas que ya no pueden llevar una vida autónoma. Como se comentó al inicio de este capítulo, en todas las sociedades y durante la mayor parte de la historia, quienes han cuidado de las personas ancianas han sido las mujeres de cada familia, y eso sigue siendo así en la mayoría de los lugares del mundo. Pero cada vez resulta más difícil de sostener a medida que las familias reducen su tamaño, más mujeres entran en el mercado de trabajo, cambian las actitudes sociales tanto de los mayores como de sus hijos e hijas, y el envejecimiento de la población hace que se alargue la duración del cuidado asistencial en la tercera edad. Japón está experimentando con robots que podrían proporcionar toda una serie de servicios para las personas mayores. Muchos países europeos están facilitando la inmigración de personas cuidadoras.

También se están probando nuevos modelos de cohabitación, de atención y cuidado comunitarios, y de «envejecimiento *in situ*».

Ahora bien, en estos últimos tiempos en que los jóvenes en Europa y Estados Unidos están teniendo problemas para fundar sus propios hogares, se ha invertido la anterior tendencia hacia el modelo de la familia nuclear occidental. En 2011, un 48 % de las personas de dieciocho a treinta y cuatro años en la Unión Europea vivían con sus padres. A su vez, en Estados Unidos, el porcentaje de personas de dieciocho a treinta y cuatro años que vivían en casa de sus padres alcanzó entonces el 36 %, un máximo histórico.[19] Este es un fenómeno propiciado por el aumento de los precios de la vivienda y del trabajo precario entre los jóvenes, según se describía en el capítulo 5. La proporción de «hijos bumerán» ha llegado a niveles especialmente elevados en países que pasaron por episodios agudos de crisis económica, como Italia y España tras la crisis financiera de 2008, donde muchos jóvenes se quedaron sin empleo y se vieron obligados a regresar al hogar familiar. En muchos países, mientras tanto, las políticas fiscal y de vivienda han alentado que se aproveche el valor de la propiedad residencial como fuente de renta de las pensiones, lo que ha hecho que los mayores hayan adquirido y acumulado viviendas, mientras que los jóvenes no pueden permitirse comprar una sin ayuda de sus padres. De ahí que los hayan llamado, respectivamente, «generación de caseros» y «generación del alquiler».

Curiosamente, muchas familias se están enfrentando a dificultades similares tanto en los países en desarrollo como en los avanzados, y están teniendo que compartir ingresos y riesgos entre sus miembros para hacer frente a la incertidumbre económica, la precariedad del empleo y las pensiones, el aumento de los costes de la vivienda, el retroceso de las políticas que fomentaban la compra masiva de pisos y casas y la construcción de vivienda social. Cada vez cuesta más que los jóvenes puedan emprender su propia vida independiente sin ayuda parental, y

muchas personas de edad avanzada que cobran pensiones insuficientes se ven forzadas a veces a vivir en casa de sus hijos o a alquilar habitaciones para completar sus ingresos. Ante semejantes presiones, los hogares multigeneracionales, como el de mi abuela, están siendo una fórmula empleada por bastantes familias para mantener cierto nivel de vida.

Aun así, en las décadas venideras, muchas personas de edad avanzada (mujeres, sobre todo) vivirán solas. Y la razón es sencilla: cada vez vivimos más.

ENVEJECER EN EL SIGLO XXI

En el siglo XXI, lo normal será vivir vidas muy largas. En el caso de los hombres, la probabilidad de vivir hasta los ochenta y cinco años se incrementará del 50 % actual hasta el 75 % para no más tarde de 2100, y en el caso de las mujeres pasará del 64 al 83 %. [20] En países como Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido, los nacidos tras el año 2000 (mis hijos, por ejemplo) tienen un 50 % de probabilidades de llegar a cumplir cien años, por lo menos. [21]

La gran mayoría de los mayores prefieren vivir hasta la edad más avanzada posible de forma independiente en su propia casa o con sus familias. Que puedan hacerlo realmente depende de cómo envejezcan y de si esos años adicionales de vida son saludables o no. Los estudios sobre el envejecimiento están hallando cada vez más pruebas de que ese tiempo añadido se vive con buena salud en general. [22] No obstante, muchas personas mayores necesitan apoyo para tareas diarias como bañarse o cocinar. Quienes menos probabilidades tienen de envejecer con salud son las personas de niveles de renta bajos que sufrieron privaciones en fases anteriores de su vida. Y eso significa que quienes más probabilidades tienen de necesitar una mayor ayuda serán aquellas personas que menos podrán permitirse pagársela. Y aunque la asistencia domiciliaria suele ser más

asequible que la atención en instituciones y centros específicos (salvo para aquellos individuos con necesidades más agudas), hasta el apoyo más básico suele ser inasequible para personas mayores con bajos niveles de ingresos. [23]

La mayoría de las economías avanzadas procuran asistencia institucional para sus ciudadanos mayores que no se la pueden costear; la mayoría de los países en desarrollo, sin embargo, hacen recaer esa responsabilidad en las familias y las comunidades locales. El reto para el futuro pasa por implantar una serie de políticas que apoyen la asistencia domiciliaria durante los máximos años posibles de la vida de la persona. Eso incluye medidas para facilitar que los familiares puedan cuidar de ella, para ayudar a que cuidadores profesionales realicen visitas a domicilio y para hacer un uso más creativo de la tecnología. También significa (y esto es crucial) una mejor coordinación e integración de la atención sanitaria y el cuidado asistencial a la tercera edad, también en el modo en que ambos se financian. En la mayoría de los países, el cuidado de los mayores está separado del sistema sanitario, lo que provoca múltiples ineficiencias (el caso más obvio es el de las personas ancianas que terminan ocupando caras camas de hospital cuando podrían estar mucho mejor en casa si contaran con el apoyo adecuado). [24]

Estas políticas están adquiriendo cada vez más relevancia también para los países en desarrollo, sobre todo en Asia, donde el envejecimiento avanza con rapidez y el sistema de apoyo familiar está perdiendo solidez a medida que disminuye el número medio de hijos, y donde, además, las generaciones jóvenes son más móviles y cada vez más mujeres trabajan fuera del hogar. China, por ejemplo, ha introducido medidas de apoyo a los cuidadores a domicilio (como formación y subvenciones), y las comunidades locales ofrecen ahora servicios de comidas y de alojamiento para sus miembros más ancianos. [25]

Lo fundamental para conseguir que la de envejecer en casa sea una opción viable es convertir el trabajo asistencial no remunerado en algo que se valore y se pague, tanto si quien lo realiza es un profesional como si es un familiar. Algunos Gobiernos de países ricos, como los Países Bajos o los nórdicos, garantizan cubrir las necesidades asistenciales a largo plazo de toda la población, con independencia del nivel de ingresos. La mayoría de los países, sin embargo, centran la ayuda pública en aquellas personas que no pueden permitirse cubrir las suyas propias. Ampliar ese apoyo para que las personas que cuidan de sus parientes mayores cobren por hacerlo puede parecer extraño, pero es mucho más humano (tanto para los mayores como para los cuidadores), eficaz y eficiente en cuanto a coste que la asistencia institucional. Ser atendido por familiares reduce la soledad y los síntomas de depresión.[26] Un sistema de asistencia a largo plazo que esté bien diseñado tendrá la ventaja añadida de generar más empleo en el sector del cuidado y la asistencia personales, y de permitir, al mismo tiempo, que más mujeres continúen trabajando en empleos remunerados y, con ello, puedan contribuir también a pagar ese cuidado a las personas mayores con sus correspondientes impuestos y cotizaciones a las pensiones.

En todos los países son las mujeres quienes se benefician más de esas medidas de ayuda a los cuidadores informales,[27] porque soportan la mayor parte de la carga de cuidar de los mayores, una carga que se traduce en ingresos perdidos y en problemas de salud mental y que, a su vez, puede contribuir a que sean más pobres cuando sean ellas las que lleguen a la vejez.[28] Para las personas cuidadoras que realizan su labor en la economía informal, toda política de apoyo (en forma de pagas directas, aportaciones a sus pensiones, provisión de cuidadores de relevo para que puedan tomarse un descanso o flexibilización de sus horarios laborales para que se puedan tomar tiempo para esos otros quehaceres) es beneficiosa y ayuda muy especialmente a las mujeres. No es de extrañar que sean los países que cuentan con sistemas de cuidado asistencial a largo plazo mejor financiados

(como Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Suiza) los que a su vez registran mayores tasas de empleo femenino y una menor desigualdad de género.

También puede ayudar la tecnología. En el capítulo 4 se comentaba que la telemedicina y la monitorización de la salud en el propio domicilio por medio de dispositivos inteligentes y *wearables* posibilitan tratar muchas dolencias a distancia y que los pacientes no tengan que salir de su hogar. Japón está invirtiendo mucho en *carebots* (robots cuidadores) para no tener que importar grandes contingentes de personas cuidadoras inmigrantes, como se está haciendo en Europa. Los *carebots* pueden medir constantes vitales, llamar a los servicios de emergencia, recordar a las personas que se tomen su medicación o que hagan el ejercicio que se les haya prescrito, o incluso entablar conversaciones básicas con ellas.[29] Pueden detectar caídas y pedir ayuda. Ciertas tecnologías activadas por voz y vehículos autónomos pueden ayudar a las personas mayores a activar aparatos y máquinas de forma independiente para que, de ese modo, conserven su movilidad. Durante el confinamiento que siguió a la declaración de la pandemia de COVID-19 vimos cómo la tecnología puede ayudar a que muchas personas mayores aisladas en sus casas se mantengan en contacto con familiares y amigos.

Pero aunque la tecnología puede sustituir algunos de los aspectos más físicos del cuidado asistencial, no es menos cierto que debe complementarse con la interacción humana. Si queremos que más personas mayores lleven en sus casas una vida autónoma e independiente, es crucial que sepamos lidiar también con la cuestión de la soledad. Japón ha desarrollado algunos de los modelos más interesantes en ese sentido: los ayuntamientos se encargan allí de organizar «salones» que dan a las personas mayores la oportunidad de reunirse para celebrar actos sociales, beneficiarse de ofertas culturales o educativas, o simplemente hacer ejercicio físico. Algunos estudios han mostrado que participar en un salón de ese tipo reduce a la mitad las necesidades de cuidado asistencial a largo plazo, y también hace

que disminuya un tercio la incidencia de casos de demencia. [30] Por su parte, otros experimentos pensados para reunir a jóvenes con mayores —como, por ejemplo, llevar a colegiales de visita a residencias de la tercera edad o a personas mayores a las clases de algunos colegios— han demostrado ser beneficiosos tanto para los unos como para los otros. [31]

MUERTE DIGNA

Uno de los peores aspectos de la pandemia de la COVID-19 fue el hecho de que algunas personas fallecieran solas en los hospitales cuando sin duda habrían preferido morir en casa junto a sus familias. Cuando una persona muere en un hospital tiende a hacerlo estando muy medicalizada y habiendo sido sometida a intervenciones que no mejoran su calidad de vida y solo se la alargan. [32] Desde la perspectiva del contrato social, el reto en este caso no está en reducir los costes (pues quienes tienden a ocasionar gastos médicos elevados al final de la vida son personas con afecciones crónicas que, por lo general, tienen también una menor esperanza de vida), [33] sino en cómo ayudar a bien morir, lo que, para la mayoría de las personas, significa hacerlo sin dolor y rodeadas de sus seres queridos. De hecho, muchos países se están alejando de la institucionalización y recuperando la idea de la muerte en casa, con los cuidados paliativos correspondientes si es necesario. Entre 2000 y 2015, entre los beneficiarios del programa Medicare en Estados Unidos, las muertes en hospitales descendieron del 33 al 20 %, mientras que el porcentaje de las registradas en el propio hogar o comunidad subió del 30 al 40 %. [34]

Conocer claramente y con antelación las preferencias de quienes se están muriendo influye muchísimo en su bienestar y en el de sus familias. Las instrucciones anticipadas o los testamentos vitales proporcionan esa claridad, reducen la carga de la toma de decisiones para las familias y minimizan disputas legales y traumas para los desconsolados seres

queridos. Están asociadas también con unos más bajos índices de hospitalización, unos mejores resultados psicológicos y una mayor satisfacción con la calidad de la asistencia recibida. Pese a todas esas ventajas, siguen siendo minoría los adultos que han redactado algún documento de ese tipo. [35] En muchos países, existen ciertos tabús a la hora de hablar de la muerte, pero ciertos *nudges* (como, por ejemplo, el hecho de convertir las instrucciones anticipadas en obligatorias para los individuos hospitalizados) podrían ayudar. Sea como sea que lo consigamos, lo cierto es que un nuevo contrato social en sociedades que están envejeciendo tiene que incluir necesariamente la cuestión de la claridad en cuanto al cuidado asistencial al término de la vida.

UNA VEJEZ ASEQUIBLE

Los costes proyectados del envejecimiento suelen crecer de forma exponencial y ser motivo de considerable alarma. Tomando las tendencias actuales como base se prevé que, para 2100, los gastos en sanidad y pensiones consuman un 25 % del PIB de las economías avanzadas y un 16 % del de los países en desarrollo. [36] Los niveles de deuda y de fiscalidad necesarios para gastarse en efectos del envejecimiento un cuarto de la renta nacional son probablemente insostenibles, y de ahí que necesitemos un nuevo contrato social en relación con la vejez. Si se toman las decisiones sensatas ahora, será posible apoyar a la generación de los mayores con la humanidad y la sostenibilidad requeridas. Como hemos visto, este será un desafío de primer orden para unas economías avanzadas que ya cuentan con numerosos contingentes de población de la tercera edad con sus propios derechos consolidados. Para los países de niveles bajos y medios de renta que todavía están construyendo sus sistemas de pensiones y cuidado asistencial, la principal lección que cabe extraer de todo esto es la necesidad de integrar en ellos mecanismos de automaticidad y sostenibilidad desde un

principio, antes de que los derechos adquiridos se acumulen hasta resultar demasiado costosos.

Para procurar seguridad económica en la vejez se necesitará combinar el alargamiento de las vidas laborales (vinculando las edades de jubilación a la esperanza de vida, por ejemplo) con una pensión de protección social mínima provista por el Estado, la inscripción obligatoria para todos los trabajadores en un sistema de pensiones basadas en el empleo (tanto en el empleo tradicional como en el flexible) y un mejor reparto compartido de los riesgos. Si se financiara esa pensión estatal mínima con impuestos sobre la renta o sobre el consumo (como el IVA), sus costes se distribuirían de un modo más equitativo. La alternativa (la imposición de nuevas cotizaciones descontadas de los salarios de una menguante población en edad de trabajar) generaría desincentivos para la creación de nuevos empleos.

También se ha relacionado el fenómeno del envejecimiento demográfico con la actual prevalencia de unos tipos de interés bajos, pues se supone que una mayor proporción de personas tratan de ahorrar ahora para su jubilación, justo en un momento en el que la demanda de inversión en la economía es bastante débil. En las economías avanzadas (en Japón y en Europa, en particular), el envejecimiento podría haber reducido los tipos de interés entre un 0,75 y un 1,5 %, y es probable que ese efecto persista a menos que se introduzcan cambios de política que procuren mayores incentivos a la inversión. [37] Los bajos tipos de interés hacen que disminuyan los rendimientos de los planes de aportación definida y amenazan la solvencia de los de prestación definida. Ahora bien, esos intereses más exiguos también aminoran el coste de la deuda pública, lo que hace más fácil para los Estados la financiación del gasto público (y de la inversión pública capaz de potenciar una mayor inversión privada).

Las familias siempre desempeñarán un papel importante en la atención a los mayores, pero la sociedad tiene que apoyarlas para que se puedan permitir prestar esos cuidados. Cuando Japón puso en marcha su plan de

seguro de cuidado asistencial a largo plazo, lo hizo con el lema «De cuidados por la familia a cuidados por la sociedad».[38] Los Gobiernos gastan en cuidado asistencial de las personas mayores cantidades muy diferentes, que pueden ir desde el 2 % del PIB en un país de rápido envejecimiento como Japón hasta un 0,5 % (aproximadamente) en Italia e incluso menos en Australia, países donde esa atención la proveen informalmente las familias o la pagan los propios individuos.[39] ¿Cómo habría que pagar esto? Los costes de la atención asistencial son imprevisibles (como mi abuelo de noventa y cuatro años pudo comprobar) y, por consiguiente, justifican claramente un reparto compartido de los riesgos por medio de un seguro, ya sea este administrado por el Estado o por los mercados privados.[40]

En la práctica, existen tres modelos. Los países nórdicos cuentan con sistemas universales financiados con impuestos que proveen una cobertura integral de la atención asistencial de las personas mayores con independencia de su nivel de ingresos. Otros países han dedicado a ese fin sistemas de seguro social que facilitan una cobertura completa (Países Bajos, Japón) o parcial (Corea, Alemania) de los costes de la asistencia. Por ejemplo, en Japón la mayoría de las personas pagan solo un 10 % de los costes de su atención domiciliaria (hasta un máximo mensual) y las de rentas más altas pagan un 20 %. La tercera opción es la consistente en que el Estado pague unas prestaciones dinerarias que cubran las necesidades de cuidado asistencial, como se hace en Italia. En el Reino Unido y Estados Unidos se aplica una variación de este último modelo, pues allí esos pagos están muy concentrados en ayudar a las personas más pobres, y se espera que las más ricas se sufraguen sus propios costes asistenciales. En el mundo en desarrollo, hay muy poco reparto compartido del riesgo, y los costes del cuidado asistencial se cubren por medio de fórmulas informales (es decir, que los pagan familiares que no ven luego reembolsados esos costes).

Como ocurre con las pensiones, la clave para una financiación sostenible del cuidado asistencial a largo plazo está en ampliar la base de las contribuciones. En Japón y Alemania, por ejemplo, todos (tanto quienes trabajan como quienes ya están jubilados) están obligados a hacer aportaciones a un seguro público de cuidado asistencial. Los mercados privados de ese tipo de atención asistencial no funcionan demasiado bien, porque precisamente quienes saben que probablemente necesitarán más cuidados futuros son los que más interesados están en contratar un seguro de ese tipo, lo que hace que este sea un mal negocio para la aseguradora; además, la mayoría de las personas tienen una percepción muy miope de los costes de la atención asistencial a largo plazo. Alemania fue la primera en hacer obligatoria la contratación de un seguro privado de cuidado asistencial; Japón ha seguido su ejemplo e impone ahora la obligación de contratarlo para todas las personas de más de cuarenta años, y Singapur ha convertido en automática su suscripción, aunque manteniendo la opción de desapuntarse. Pero aún deberían ser más los países con sociedades envejecidas que deberían considerar la posibilidad de introducir seguros obligatorios de cuidado asistencial para las personas mayores.

La vejez va a ser una parte cada vez mayor de nuestras vidas. El nuevo contrato social imaginado en este capítulo garantizaría que quienes pueden trabajar más años lo hagan a cambio de una mayor seguridad durante la jubilación y de un sistema que les permita vivir de forma independiente en su propio hogar durante el máximo tiempo posible. La responsabilidad de cuidar de quienes ya no pueden llevar una vida autónoma dejaría de ser soportada de forma abrumadora por las mujeres y pasaría a compartirse más entre todos los miembros de la sociedad. Además, el riesgo de la pobreza y la inseguridad durante la vejez se sustituiría por un compromiso compartido de apoyo a la generación de los más mayores. Después de todo, ellos fueron quienes nos criaron y quienes erigieron las infraestructuras y las instituciones que hacen que hoy seamos productivos, y ese es un factor muy

importante que hay que tener en cuenta al fijarnos en el contrato social intergeneracional.

7

Las generaciones

Reflexione sobre lo siguiente: ¿preferiría cobrar el nivel medio de ingresos actuales o percibir esa misma renta viviendo en la época medieval, lo que lo convertiría en una especie de acaudalado señor feudal? Ante esa alternativa, la mayoría de las personas eligen el presente antes que el pasado. ¿Por qué? Porque, incluso para alguien con un nivel mediano de renta, las múltiples ventajas y comodidades de la vida moderna (desde la medicina y las libertades sociales hasta la fontanería interior en las casas y los teléfonos móviles) superan cualquier gratificación que pudiera derivarse del hecho de tener tierras y siervos, lo cual no deja de reflejar el éxito de nuestro contrato social intergeneracional. Dicho de un modo muy simple: la mayoría de las personas están hoy mucho mejor que sus antepasados remotos. De hecho, el momento (y el lugar) en que nacemos probablemente es el mayor determinante del nivel de vida que disfrutamos en cada momento y de las oportunidades de las que disponemos.

A pesar de ese éxito a lo largo del tiempo, los jóvenes de hoy en día y de muchos países están indignados con el mundo que están heredando y ya no están seguros de que el progreso sea algo inevitable. Dos son las dimensiones presentes en esa ira.[1] En primer lugar, en algunos países, las generaciones más jóvenes están molestas con las decisiones tomadas en su momento por los *baby boomers* (los nacidos entre el fin de la segunda

guerra mundial y principios de los años sesenta), pues entienden que les han dejado un sistema educativo y una vivienda inasequibles, y una fuerte inseguridad en cuanto a sus fuentes de ingresos. Dicho de otro modo, los jóvenes están insatisfechos con la distribución de recursos y oportunidades entre las generaciones vivas. En segundo lugar, a los jóvenes les preocupa también la repercusión de las decisiones tomadas en el transcurso del último siglo que afectan al futuro del planeta en sí. Se trata de algo que concierne a la distribución de recursos y oportunidades entre quienes han vivido hasta ahora y quienes vivirán en el futuro, incluidas las personas que no han nacido todavía. Pues bien, tanto la primera como la segunda de esas preocupaciones están intermediadas por el contrato social.

En el seno de las propias familias es fácil entender ese contrato social entre generaciones. Los padres quieren dar a sus hijos las capacidades y los medios para que tengan una buena vida; los hijos quieren que sus padres vivan una vejez agradable. Si pueden, los padres legan a sus descendientes una herencia que les permita ampliar sus posibilidades; los hijos, por su parte, suelen cuidar de sus padres y ayudarlos en los años finales de la vida. Lo que está claro es que ningún padre quiere dejar a sus hijos un legado de deudas. De hecho, la práctica de hacer a los hijos responsables de lo adeudado por sus padres al morir (que existió en lugares como la antigua Mesopotamia o la Inglaterra feudal) está hoy prohibida en todo el mundo. [2]

En el ámbito de la sociedad, el contrato social entre generaciones es más complejo. El legado que dejamos a las generaciones futuras presenta múltiples dimensiones: el acervo de conocimientos y cultura humanos, los inventos, las infraestructuras, las instituciones y el estado del mundo natural. Las generaciones actuales y futuras deben muchísimo a los esfuerzos de sus antecesores, que invirtieron en educación, descubrieron tecnologías, construyeron instituciones y empresas, crearon riqueza y, a veces, libraron guerras por la independencia nacional y la libertad. La mayoría estaríamos también de acuerdo con la idea de que debemos algo a

las generaciones futuras a las que nunca conoceremos, y que cada generación debería dejar a la siguiente en una situación (al menos) igual de buena o, preferiblemente, mejor que la suya propia en cuanto a su nivel de riqueza.

En este capítulo, examinaremos cómo está funcionando el contrato social en cuanto a los niveles de vida, la deuda y el legado medioambiental, lo que tendrá que cambiar si queremos sanar la brecha que se está abriendo entre las generaciones actualmente vivas, y si queremos cumplir con nuestras obligaciones para con las generaciones venideras.

NIVELES DE VIDA: DIFERENCIAS ENTRE GENERACIONES Y ENTRE PAÍSES

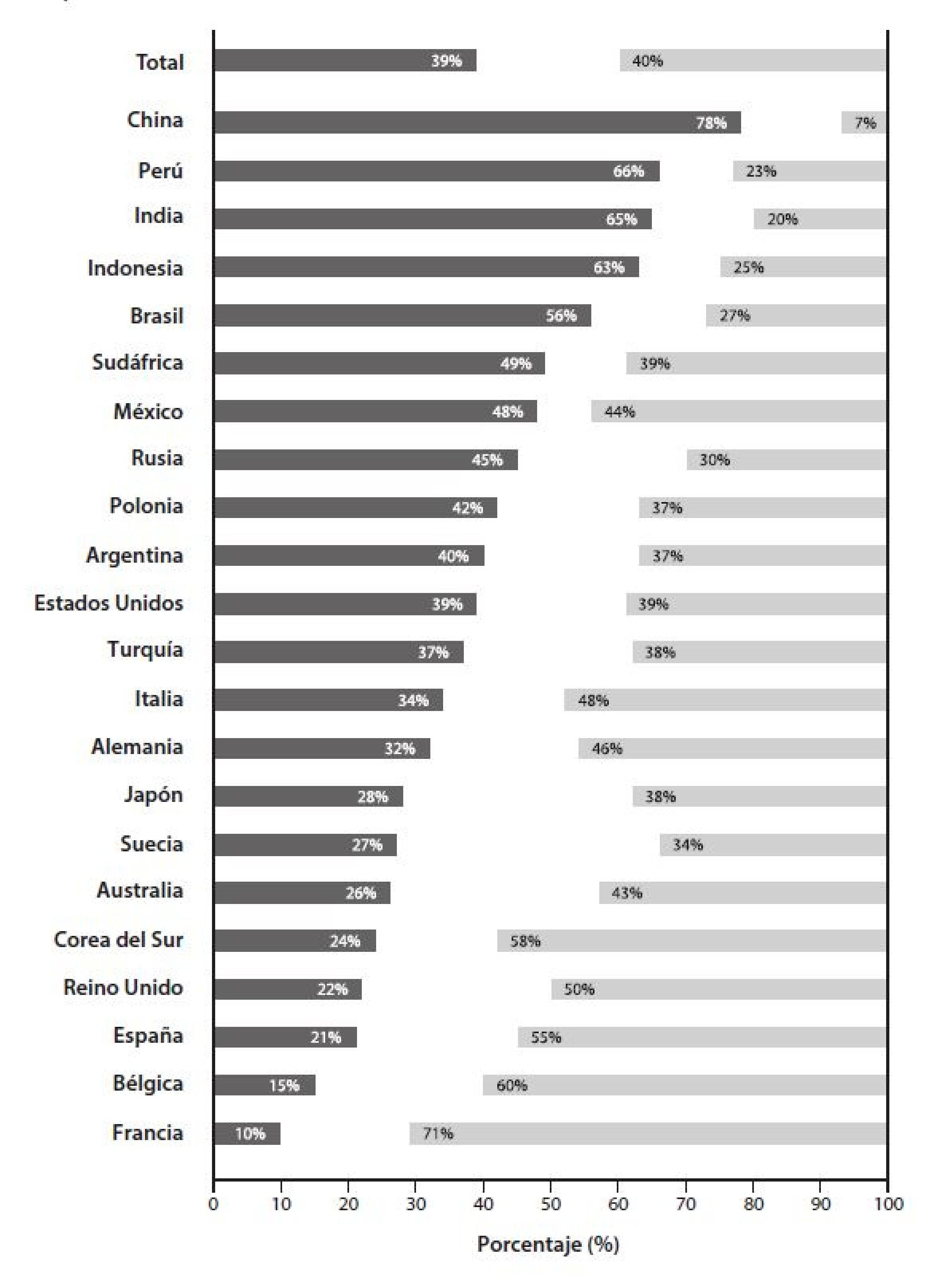
En mercados emergentes como Brasil, China, India y Sudáfrica, la mayoría de las personas piensa que la siguiente generación vivirá mejor que la de sus padres (figura 14). Esta percepción contrasta marcadamente con lo que se opina en países más ricos, como Alemania, Corea del Sur, Francia, Italia y Reino Unido, donde la mayoría creen que la próxima generación vivirá peor.

En los países en desarrollo, las tasas de crecimiento económico son más altas, todavía queda mucha puesta al día tecnológica por hacer, y las poblaciones son aún jóvenes y capaces de beneficiarse del llamado dividendo demográfico: el crecimiento que puede derivarse simplemente del hecho de que la mayoría de la población esté en edad de trabajar. Son buenos motivos para esperar que los jóvenes gocen realmente de una situación mejor que la de sus padres a su edad. En las economías avanzadas, sin embargo, la gente joven se enfrenta a unas perspectivas muy diferentes. Los nacidos durante el *baby boom* se beneficiaron de décadas de crecimiento económico sostenido, puestos de trabajo fijos con buenas prestaciones extrasalariales y grandes avances en las condiciones sanitarias

y sociales. La Generación X (la de los nacidos entre 1966 y 1980) y los miléniales (nacidos entre 1981 y 2000) se han enfrentado a un mundo en el que el empleo es más flexible y precario, tal como se comentaba en el capítulo 5, pero también en el que los precios de la vivienda han aumentado y en el que el periodo de austeridad fiscal que siguió a la crisis financiera de 2008 comportó una disminución del gasto social en muchos países. Aunque muchos de estos jóvenes todavía están en la veintena, ya acumulan grandes cargas de deuda por culpa de los préstamos al estudio y de las tarjetas de crédito, y ese endeudamiento limita su capacidad para conseguir una hipoteca con la que comprar una casa y formar una familia. Mientras tanto, la Generación Z (la de los *zoomers*, nacidos a partir del año 2000) se ha situado a la vanguardia de las protestas contra el cambio climático. Los aumentos de ingresos y de la probabilidad de tener seguridad durante la vejez experimentados por generaciones anteriores se han estancado y, en algunos países, han invertido su tendencia. En las economías avanzadas, el riesgo de pobreza está pasando de los más mayores a los más jóvenes. [3]

El pesimismo a propósito de las perspectivas de la gente joven en muchas economías avanzadas se basa no solo en las tendencias económicas generales, sino también en la experiencia vital diaria. En casi todos esos países, los miléniales y la Generación X tienen ingresos reales apenas (o nada) superiores a los que tenían sus predecesores a su edad y están más endeudados ya desde un momento anterior de sus vidas de lo que estaban sus padres. [4] Este empeoramiento de perspectivas se ha vivido de forma especialmente aguda en el Reino Unido y en países muy golpeados por la crisis de la eurozona, como España, Grecia e Italia. Destacan como excepción los países nórdicos, que han logrado producir ingresos reales crecientes y medios de sustento mejores para sus generaciones jóvenes.

Respuestas por país a la pregunta siguiente: ¿Considera usted que la juventud actual tendrá una vida mejor, peor o más o menos igual que la que tuvieron sus padres a su edad?



Mejor Peor

Figura 14. ¿Los jóvenes tendrán una vida mejor o peor que la de sus padres?

DEUDA NACIONAL: EL LEGADO DE LA SIGUIENTE GENERACIÓN

Aunque los hijos ya no heredan automáticamente las deudas de sus padres difuntos, las sociedades sí que dejan a las generaciones jóvenes un legado de deuda pública que deberá costearse con los impuestos futuros. [5] Cuando esa deuda se usa para financiar un incremento de la capacidad productiva (una población mejor formada, nuevas tecnologías, mejores infraestructuras), los aumentos de renta resultantes de tales inversiones hacen que, en teoría, estas sean más fáciles de pagar, pero si la deuda se ha usado para financiar el consumo insostenible o proyectos improductivos con baja rentabilidad, no servirá más que para endosar cargas adicionales a las generaciones futuras.

Tras la crisis financiera de 2008, muchas economías avanzadas acumularon deudas considerables para amortiguar la fuerte recesión que siguió a dicha crisis. Hablamos de deudas públicas que se movieron en un rango de entre el 50 y el 90 % del PIB, con Japón e Italia como principales casos extremos, con deudas muy superiores al 100 %. En el mundo en desarrollo, mientras tanto, muchos países aprovecharon el contexto de muy bajos tipos de interés para pedir préstamos en los mercados financieros globales. Los inversores, ávidos por generarse unos retornos más elevados para sus inversiones, prestaron alegremente a muchas economías africanas, asiáticas y latinoamericanas, que se encontraron así con un acceso muy mejorado a préstamos y créditos en términos más favorables que nunca antes.

Muchos empezaban ya a preguntarse por la carga que para las generaciones futuras representaría el tener que pagar ese enorme endeudamiento heredado cuando, de pronto, llegó la COVID-19. Como consecuencia de la pandemia, los niveles de deuda (tanto en las economías avanzadas como en los países en desarrollo) están alcanzando cotas nunca vistas en la historia humana, ni siquiera después de la segunda guerra mundial. Las economías avanzadas se han endeudado a fondo para capear las consecuencias económicas de la pandemia. Pero, como los tipos de interés están bajos, no se tiene aún la sensación de que vaya a ser una deuda inasumible. Por su parte, los países en vías de desarrollo no han podido endeudarse tanto, y algunos de los más pobres se han beneficiado incluso de una moratoria en los pagos de la deuda. Aun así, el panorama actual invita a la preocupación (figura 15). Países como Japón, Italia, Grecia, Venezuela y Líbano tienen deudas públicas que duplican la renta nacional anual de sus economías. Los jóvenes de esos Estados tendrán que pagar con una parte muy importante de sus ingresos futuros las obligaciones en las que han incurrido sus Gobiernos.

La pregunta que, obviamente, cabe hacerse en este caso es cómo devolverán las generaciones futuras semejantes deudas. En episodios anteriores de fuerte endeudamiento, los países afrontaron los pagos mediante tres estrategias: un crecimiento económico más rápido; una austeridad impuesta por medio bien de impuestos más altos, bien de recortes en el gasto público; o un mantenimiento de los tipos de interés en niveles artificialmente bajos para propiciar una mayor inflación (que es lo que los economistas llaman «represión financiera»). La última de esas tres estrategias castiga a los ahorradores y al sector privado y obliga a todos a soportar precios más altos en la economía a cambio de aligerar la carga que soportan los deudores y el Estado.

Deuda pública en porcentaje sobre el PIB

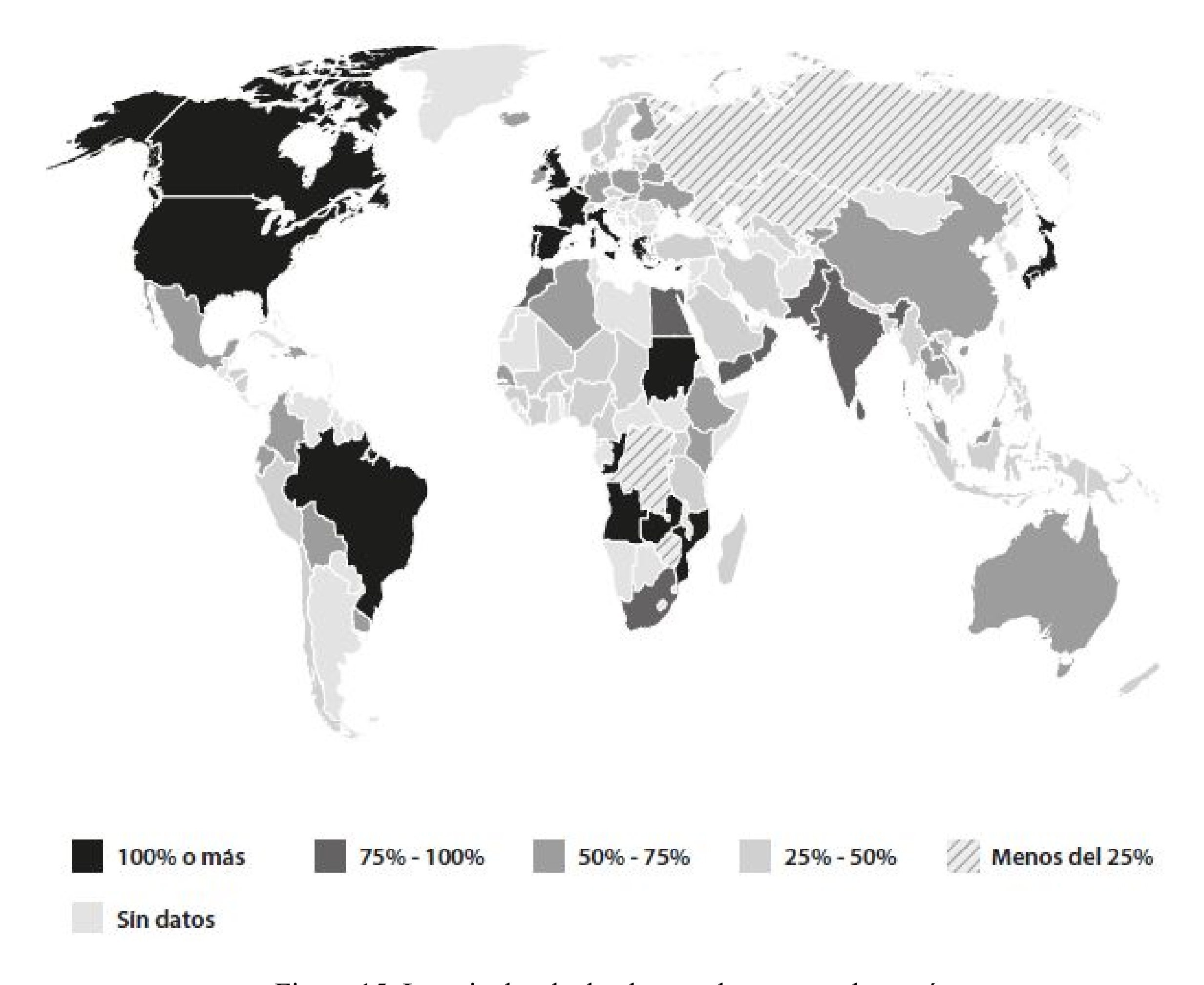


Figura 15. Los niveles de deuda son altos en muchos países.

Obviamente, la estrategia de la aceleración del crecimiento es la más atractiva, aunque sea también la más difícil de articular. Cuando estaba en el FMI, dedicamos mucho tiempo a evaluar si los países podían pagar sus deudas. Descubrimos que incluso una variación muy pequeña (de solo un 0,5 %) en la tasa de crecimiento económico podía tener un enorme impacto en la sostenibilidad de la deuda, debido básicamente al poder del efecto compuesto. Muchas de las políticas esbozadas en este libro —mayor inversión en educación, mayores facilidades para que las mujeres se incorporen al mercado laboral, alargamiento de la vida productiva—

contribuirían a aumentar el crecimiento futuro, a incrementar la productividad y, con ello, a posibilitar que las generaciones venideras afronten más fácilmente esas deudas.

Las otras opciones —la austeridad y la devaluación de la deuda por medio de la inflación— son muy poco atractivas. Además, tras la COVID-19, la mayoría de los Gobiernos se sentirán presionados a gastar más, sobre todo en sanidad y en corregir las desigualdades que han aflorado con la pandemia. Y en un mundo de mercados financieros globalizados es mucho más difícil hacer efectiva una política de represión financiera. Hay un aspecto positivo de la coyuntura actual, y es que las previsiones indican que los tipos de interés se mantendrán bajos, lo que hará más asequible el pago de esas deudas. Así que quizá podamos sostener estos niveles de deuda más altos por el momento, pero solo si, mientras tanto, hacemos lo suficiente por invertir inteligentemente y facilitar así la prosperidad económica de las generaciones futuras, que es la única forma en la que podrán saldar nuestras cuentas pendientes.

HERENCIA MEDIOAMBIENTAL

Los economistas tienden a clasificar la herencia que recibe cada generación en función de los diferentes tipos de «capital» que determinan la capacidad productiva (o riqueza) de un país. En concreto, son tres: el capital humano (las personas y su formación adquirida, y las instituciones y estructuras sociales que crean), el capital producido (tecnologías, maquinaria, infraestructuras) y el capital natural (tierra, clima, biodiversidad). Si bien los cambios en el capital humano y producido suelen ser reversibles (las personas pueden cambiar de opinión e invertir más o menos a lo largo del tiempo), los registrados en el capital natural pueden ser irreparables. Si se pierde una especie o se derrite un glaciar, puede que ya no haya vuelta atrás, por lo que la explotación del capital natural siempre debería hacerse

teniendo presente ese riesgo de extinción, incluidas las consecuencias que ello puede tener para unos sistemas muy interdependientes.

En el caso del clima, sabemos que estamos dejándole a la próxima generación un planeta más caliente que el que heredamos nosotros. Los científicos calculan que la actividad humana ya ha aumentado la temperatura del mundo en aproximadamente un grado centígrado por encima de los niveles preindustriales.[6] Esto perdurará siglos. Las implicaciones que ello tendrá para el futuro de nuestro planeta son muy inciertas, y los efectos potencialmente compuestos de unas temperaturas superiores lo son aún más. Lo que sí sabemos es que estos efectos suelen dejarse sentir a través del ciclo planetario del agua en forma de tormentas severas, inundaciones, sequías, desertificación, acidificación de los océanos y aumento del nivel del mar. Todo ello repercute en el bienestar de la naturaleza y de los seres humanos.

También sabemos que estamos dejándole a la próxima generación menos biodiversidad y que esta se está perdiendo más rápido que nunca en la historia humana. Los ritmos de extinción son entre cien y mil veces superiores a los promedios observados durante el último millón de años. En los últimos cuarenta años, las poblaciones de mamíferos, aves, peces, reptiles y anfibios han descendido un 60 % de media.[7]

¿Qué diría un análisis puramente económico del modo en que hemos administrado el legado intergeneracional del capital o la riqueza? Una forma de responder a esta pregunta consistiría en medir cuánto capital estamos entregando a las generaciones futuras y cómo ha evolucionado a lo largo del tiempo. En la figura 16 se muestra un intento de una medición de ese tipo realizada para ciento cuarenta países entre 1992 y 2014.[8] Ahí se puede ver que cada persona del futuro heredará el doble de capital producido, un 13 % más de capital humano, pero también un 40 % menos de capital natural. ¿Ayudará un patrón de herencia así a que las generaciones futuras estén mejor realmente?

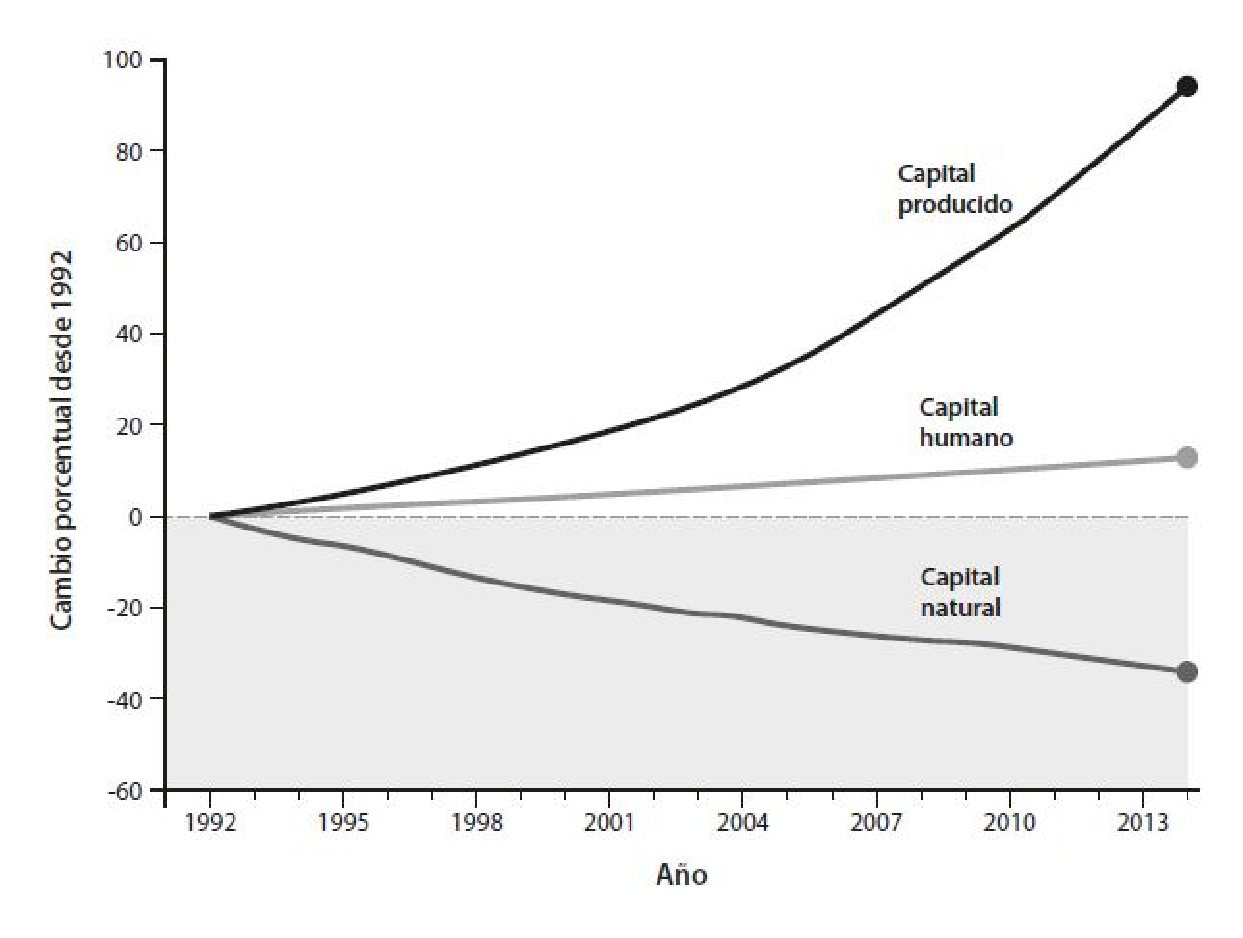


Figura 16. Herencia global de capital producido, humano y natural.

A juzgar por las acciones emprendidas por muchos jóvenes en todo el mundo, no parece que estén convencidos de ello. «Vosotros moriréis de viejos; nosotros, de cambio climático», rezaba la pancarta de un estudiante en una concentración en Londres con motivo de la huelga por el clima, el 27 de septiembre de 2019. De hecho, se celebraron unas dos mil quinientas manifestaciones en más de ciento cincuenta países para reclamar medidas por el medio ambiente. La mayoría de los que participaron eran jóvenes que se saltaron las clases de ese día para estar allí; algunos lo hicieron movilizados por la campaña *Fridays for Future* («Viernes por el Futuro») puesta en marcha por la sueca Greta Thunberg. Esta posiblemente fue la expresión más visible del convencimiento que tiene mucha gente joven de

que las generaciones de más edad les están robando el futuro. Pero ¿es una crítica justa?

Si la cuestión se sometiera a un análisis puramente económico, la pregunta se plantearía del modo siguiente: ¿hemos dado a las generaciones futuras suficiente capital humano y físico para compensarles el menoscabo sufrido por el medio ambiente natural? ¿O hemos invertido de más en capital humano y físico, pero de menos en capital natural? El problema con el que se encuentra el economista es que buena parte del valor del medio ambiente no se encuentra reflejado en precios de mercado. En muchos sitios, se pueden contaminar ríos, talar bosques o emitir dióxido de carbono casi a coste cero, y de ahí que exista una tendencia a invertir de menos en la naturaleza, ya que la rentabilidad de esa inversión no aparece en los cálculos basados en valores de mercado. Entonces, ¿de qué otro modo podríamos medir el retorno de la inversión en capital natural?

El economista Partha Dasgupta, que se ha especializado y ha trabajado mucho en el tema del medio ambiente, ha abordado esa cuestión. Él ha calculado la tasa de retorno del capital natural usando la cantidad de biomasa que produce anualmente el planeta con respecto a las reservas existentes.[9] Según sus resultados, la tasa de retorno sería de un 19 % anual, muy por encima del 5 % de retorno del capital producido (que sería la rentabilidad de la inversión en viviendas o en acciones de sociedades participadas, por ejemplo). Si tomamos como referencia esos cálculos, es evidente que el mundo ha invertido en exceso en capital producido y se ha quedado corto en inversión en capital natural, pues esta arrojaría una rentabilidad potencial muy superior si se midiera adecuadamente el verdadero valor del medio ambiente para la sociedad. Asimismo sostiene que invertir en el medio ambiente reduce la variabilidad y la incertidumbre, también en lo referente a los retornos de otras inversiones. Por ejemplo, tener más especies de abejorros diversifica el riesgo y protege nuestro ecosistema con algo muy parecido a un seguro.

Una reevaluación de conjunto del contrato social entre las generaciones tendría que concluir forzosamente que hemos dejado a las cohortes poblacionales futuras una enorme riqueza humana y física en forma de conocimientos, tecnología, infraestructuras e instituciones, pero que también les hemos legado un entorno natural diezmado, con las graves consecuencias que ello tiene para el clima y la biodiversidad. Además, en las economías avanzadas ya estamos viendo señales de que las mejoras en el nivel de vida se han ralentizado y de que las generaciones venideras podrían no beneficiarse de avances de la magnitud de los experimentados por generaciones previas. Y todos los países están acumulando deudas —para afrontar los efectos de la pandemia de la COVID-19 y también los del envejecimiento de sus sociedades— que supondrán una carga para los habitantes del futuro. ¿Cómo sería un contrato social entre generaciones más sostenible?

DEFINICIÓN DE SOSTENIBILIDAD INTERGENERACIONAL

Existen múltiples definiciones de lo que se entiende por un contrato social sostenible entre las generaciones actuales y las futuras. En 1987, la Comisión Brundtland, creada por las Naciones Unidas para fomentar el desarrollo global sostenible, definió este como «aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones venideras para satisfacer las suyas propias».[10] Cuatro años después, el economista Robert Solow escribió que «la sostenibilidad es el mandamiento que nos obliga a no buscar nuestra satisfacción a costa de empobrecer a nuestros sucesores».[11] Puesto que consiste en compartir bienestar entre la población humana presente y la futura, la sostenibilidad implica sopesar las bondades del consumo actual comparadas con las de mirar por cubrir las necesidades de las generaciones subsiguientes e invertir en ellas. El problema es que los seres humanos del futuro no están

representados en el mercado ni en el sistema político actuales, y tampoco pueden participar en negociación alguna para velar por sus intereses en el contrato social.

Entonces, ¿cómo debería el contrato social tener en cuenta a unas personas que no existen todavía? Los filósofos morales tienden a defender la necesidad de dar al bienestar de las generaciones del futuro el mismo peso que damos al de las que están vivas hoy, pues, si no, estaremos practicando una burda discriminación por razón de fecha de nacimiento. Los economistas, por lo general, adoptan una perspectiva distinta: cuando sopesan los costes y los beneficios de un curso de acción dado, tienden a dar menos peso a las generaciones futuras que a las presentes. Dicho con su lenguaje particular, los economistas «descuentan» (reducen el valor) de la renta de las generaciones futuras en relación a la renta de las que están actualmente vivas, de tal modo que un determinado beneficio cuenta menos si lo situamos en el futuro que si lo situamos en el momento presente. [12]

Quienes proponen esta tasa de descuento social argumentan que las futuras generaciones serán más ricas que nosotros y tendrán acceso a numerosas tecnologías que aún no podemos imaginar, como ha sucedido en los últimos miles de años de la historia humana. También sostienen que hay muchas personas pobres en la actualidad a las que no se deberían pedir sacrificios en aras del bienestar hipotético de quienes ni siquiera existen todavía. Quienes se oponen a esta tasa replican que el descuento restringe en exceso las opciones (e incluso, potencialmente, la existencia) de las generaciones futuras, que algunas de las pérdidas que imponemos hoy pueden ser irreemplazables e irreversibles, y que hay demasiados riesgos e incertidumbres que debemos tener en cuenta cuando se trata de decisiones de tan lejano alcance en el tiempo.

Aunque el de descontar o no la renta de las generaciones futuras puede parecer un tedioso y abstruso debate entre economistas, constituye en realidad el aspecto central que determina la urgencia de la acción contra el

cambio climático. [13] Permítanme que ilustre el debate sobre el descuento usando malvaviscos, mermelada y piscinas como ejemplos.

En un famoso experimento llevado a cabo con niños en la Universidad de Stanford en 1970, se dejó a cada pequeño solo en una habitación con un dulce de malvavisco y se le dijo que si esperaba quince minutos sin comérselo, le darían un segundo malvavisco. [14] Aquellos niños, de entre tres y cinco años de edad, se movieron nerviosos, se taparon los ojos y trataron de distraerse para huir de la tentación. Transcurridos unos años, ya en una fase posterior de sus vidas, se descubrió que quienes habían conseguido retrasar la gratificación de comerse el dulce sacaban puntuaciones más altas en los test. Se podría decir que los niños que valoraron más el consumo futuro que la gratificación inmediata aplicaron una tasa de descuento de los beneficios futuros más baja que la de aquellos otros que engulleron los malvaviscos sin esperar. La lección a efectos de lo que aquí nos ocupa es que quienes son capaces de contenerse pueden acabar estando en mejor situación que quienes no lo son, sobre todo si realizan inversiones que generan rentabilidades elevadas (como, por ejemplo, la de esperar a duplicar la capacidad de consumo de malvaviscos en solo un cuarto de hora o la de gastar en una buena educación o en infraestructuras que hagan que las futuras generaciones estén mejor).

Pasemos ahora a la mermelada. En el libro *A través del espejo*, de Lewis Carroll (1871), la Reina Blanca promete a Alicia «mermelada cada dos días», pero es una promesa vacía, ya que «la regla es: mermelada ayer y mermelada mañana, pero nunca hoy». [15] El gran economista del siglo XX John Maynard Keynes usó ese cuento para ilustrar los peligros de obsesionarse por el futuro: «El hombre “con pretensiones” siempre está tratando de alcanzar una inmortalidad ilegítima y engañosa para sus actos, empujando su interés por ellos hacia el futuro. No ama a su gato, sino a las crías de su gata; ni, verdaderamente, a las crías, sino a los gatitos de los gatitos y así sucesivamente hasta el fin en el reino de los gatos. Para él, su

mermelada no es tal a menos que sea un caso de mermelada mañana, pero nunca hoy». [16]

La lección que cabe extraer de ello es que pedir a las personas —sobre todo, a las personas pobres con necesidades muy inmediatas— que sacrifiquen algo en la actualidad puede ser profundamente contrario a la finalidad de nuestra economía, que no es otra que garantizar que todos tengamos lo bastante para vivir con dignidad. Keynes defendía que el exceso de ahorro puede desembocar en estancamiento, y que, a veces, consumir más ahora es la mejor manera de conjurar una catástrofe económica.

Y, por último, fijémonos en las piscinas. Cuando trabajé en el primer gran informe que el Banco Mundial elaboró sobre el medio ambiente en 1992, tuvimos un debate acerca de si una piscina podía considerarse un sustituto de un lago. Es evidente que puede ofrecer algunos de los bienes que nos procura este, pues es un lugar para el baño y la recreación, pero no puede aportarnos otros, como un ecosistema para la vida salvaje, una cuenca o un embalse natural de agua dulce. Dicho de otro modo, algunos bienes tienen sustitutos fáciles: por ejemplo, si agotamos todo el cobre del mundo, habrá otros materiales que presentarán propiedades lo bastante parecidas como para que podamos usarlos en su lugar. Pero otros no son fáciles de reemplazar, o puede que queramos conservarlos por su valor intrínseco, en cuyo caso nuestro cálculo debería ser distinto. La lección que cabe extraer aquí es que deberíamos aspirar a dejarle a la próxima generación no el mismo legado idéntico de recursos que hayamos heredado nosotros, pero sí un conjunto de oportunidades comparable.

¿Qué conclusiones podemos sacar de todos estos relatos de malvaviscos, mermelada y piscinas? La historia nos enseña que descontar presuponiendo que las generaciones futuras serán probablemente más ricas es algo legítimo, aunque pensemos que hacerlo argumentando que su bienestar vale menos que el nuestro (lo que los economistas llaman «descuento temporal

puro») no lo es; un contrato social equitativo no debería discriminar a nadie en función de cuándo le haya tocado vivir. No obstante, contenernos a la hora de obtener ciertas gratificaciones a fin de realizar inversiones de elevado retorno en ámbitos como las tecnologías verdes tiene mucho sentido, porque incrementa el abanico de posibilidades para que haya malvaviscos adicionales el día de mañana. Ello no es óbice para que se pueda comer parte de la mermelada hoy para que nadie pase hambre. Y del mismo modo que deberíamos tratar de igualar las oportunidades de bienestar (tanto sincrónica como diacrónicamente), no podemos olvidar que la naturaleza de esas oportunidades puede variar si creemos que ciertos bienes y servicios pueden ser sustitutivos unos de otros. Por decirlo en términos sencillos, deberíamos comer algo de mermelada hoy, dejar los malvaviscos para mañana y reconocer que las piscinas solo sirven para lo que sirven.

Por supuesto, el problema general e ineludible es que no sabemos a qué oportunidades podrán aspirar las generaciones futuras ni a qué tecnologías podrán tener acceso, por lo que tomar decisiones por ellas en este momento es un ejercicio envuelto en incertidumbre. En una situación así, suele ser mejor elegir opciones que dejen otras abiertas para más adelante y que sean robustas a la luz de diferentes futuros posibles. Cuando se toman decisiones con horizontes temporales muy amplios, también es ideal contrastarlas con diversos supuestos éticos y prácticos en mente.[17] Por ejemplo, las decisiones se pueden poner a prueba en el contexto de varios escenarios de progreso tecnológico futuro (o de riesgos de sucesos catastróficos) diferentes. Este enfoque precautorio tiene sentido cuando no disponemos de toda la información que necesitamos, ni de un pleno conocimiento de las preferencias futuras, y queremos evitar pérdidas irreversibles.

El punto donde elijamos marcar los límites dependerá en cierta medida de nuestras circunstancias presentes. Pensemos, si no, en la pregunta siguiente: ¿es justo pedir a las generaciones actuales que se sacrifiquen por

el futuro cuando hoy en día todavía son tantas las personas que viven en la pobreza? La opinión en muchos países en desarrollo es que la destrucción medioambiental pasada ha permitido la acumulación de riqueza en las economías avanzadas y que, por lo tanto, son las economías ricas las que deberían responsabilizarse de solucionar ese problema. Pero aunque las necesidades de los pobres actuales son apremiantes y requieren de una solución ya, eso no es excusa para que no afrontemos también los riesgos climáticos. La respuesta radica en hallar una forma equitativa de compartir esa carga: un reparto que esté en función de la riqueza de los diferentes países y de su contribución relativa a la degradación del medio ambiente. [18] La compartición equitativa es el meollo de las negociaciones sobre el cambio climático, y muchas de las soluciones más eficientes pasan por transferir recursos de los países ricos a los pobres a fin de reducir emisiones a un menor coste. [19]

REPARAR EL DAÑO MEDIOAMBIENTAL

Imagínense que nuestros bisabuelos viajaran en el tiempo hasta el presente para venir a vernos. En la inmensa mayoría de los casos, tendrían seguramente una opinión favorable del legado que nos dejaron. Disponemos de muchísima más riqueza material que la que ellos podrían siquiera imaginar; hoy somos muchos menos los que vivimos con riesgo de pasar hambre o sufrir pobreza; nuestro acceso a la información y a la educación es infinitamente mayor que nunca antes, y la mayoría gozamos de unas libertades políticas y sociales que ellos sin duda envidiarían. Tal vez lamentaran las vidas que se perdieron en las guerras, o los bosques y las especies que se han destruido, o los riesgos relacionados con el clima, pero, en general, pensarían que nos dejaron un mundo mejor que el que ellos heredaron en su día.

¿Qué diríamos nosotros si viajáramos al futuro para ver a nuestros bisnietos? En cuanto a la educación y al capital físico, hemos seguido invirtiendo, y las ganancias derivadas de ello (sobre todo en el mundo en desarrollo) han sido muy grandes. Pero probablemente hemos invertido de menos en capital natural y (en las economías avanzadas, en especial) hemos diezmado demasiado esos recursos en todo el mundo. Parte de eso puede compensarse con nuevas tecnologías y conocimientos que ayudarán a que las generaciones futuras estén mejor, pero también vamos a tener que dar marcha atrás de algún modo a otra parte de esa pérdida en capital natural si queremos asegurar el bienestar de las generaciones futuras, especialmente en aquellos ámbitos en los que nos enfrentamos a potenciales puntos de inflexión o a pérdidas irreversibles. Está claro que muchas personas jóvenes de hoy en día comparten ese punto de vista y, por ello, han abrazado el activismo medioambiental.

El programa que debemos seguir para revocar parte del daño ecológico que hemos causado es claro. En primer lugar, como dice el juramento hipocrático, se trata de no hacer daño (o, en este caso, no hacer más daño aún). En la actualidad, los Gobiernos de todo el mundo todavía proporcionan subvenciones para estimular activamente la explotación del medio ambiente (agricultura, agua, pesca, combustibles fósiles) por una cuantía total de entre 4 y 6 billones de dólares anuales. [20] Estas subvenciones significan no ya que diezmar el mundo natural sale gratis, sino incluso que el contribuyente paga a quienes lo hacen para que sigan haciéndolo. En segundo lugar, debemos invertir más en la conservación y el restablecimiento de la biosfera, por ejemplo, plantando árboles. [21] El gasto público y privado actual en conservación es de unos 91.000 millones de dólares, menos del 0,02 % de lo que se gasta en subvenciones para degradar el medio ambiente. [22] Así que, aunque multiplicáramos por cincuenta nuestro gasto en conservación, seguiríamos teniendo margen para

ahorrarnos el 99 % de lo que nos gastamos ahora en subvenciones destinadas a otros usos.

El tercer paso consiste en medir las cosas del modo correcto: cuando los precios de mercado no transmiten el verdadero valor de los servicios medioambientales, debemos hallar otras formas de tener ese valor en cuenta a la hora de realizar nuestros cálculos y tomar decisiones. Existen ya metodologías bien desarrolladas para medir impactos medioambientales e integrarlos adecuadamente en las contabilidades nacionales. [23] El mercado, por sí solo —si no medimos ni ponemos precio a las cosas del modo correcto—, incentivará la disminución excesiva del capital natural. Las empresas tenderán a crear tecnologías que economicen en aquello por lo que tienen que pagar (como la mano de obra) y sobreexploten o diezmen aquello otro por lo que no tienen que pagar (como la calidad del aire o la diversidad de los hábitats). También podríamos perder el norte si nos centramos en el PIB como única medida del éxito de nuestras decisiones, en vez de atender a otros indicadores más amplios, como los del bienestar o las capacidades de la población.

Medir las cosas del modo correcto implica también tener en cuenta todos los servicios que ya nos facilita la naturaleza. Consideremos, por ejemplo, lo que aportan las ballenas. Son unos animales espectaculares y es evidente que desempeñan un papel importante en el ecosistema marino, pero, además, capturan una enorme cantidad de carbono. Teniendo esto en cuenta, el FMI calcula que cada ballena viva aporta servicios de captura de carbono valorados en unos dos millones de dólares (y los de cada elefante selvático valdrían 1,76 millones). [24] Restablecer la población mundial de ballenas eliminaría tanto carbono del medio ambiente como plantar dos mil millones de árboles. La naturaleza es la mejor tecnología de captura de carbono disponible en el mundo, y si incluimos sus servicios en nuestros cálculos, haremos mejores inversiones.

En Gales han desarrollado una manera muy interesante de tener en cuenta esos valores: allí han nombrado, por primera vez en todo el mundo, a una «ministra de las generaciones futuras».[25] Su labor es supervisar las políticas gubernamentales en áreas como el transporte, la energía y la educación para asegurarse de que toman en consideración los intereses de los no nacidos. Por ejemplo, ese ministerio impugnó una propuesta de carretera de circunvalación de Newport por su impacto potencial en la biodiversidad y por sus consecuencias para la deuda pública. Aunque no puede revocar decisiones, sí puede actuar como voz de quienes no pueden hacer oír la suya y asegurarse de que esos problemas se traten.

El tercer paso para reparar el daño medioambiental consiste en emplear la política fiscal —el poder del Estado para recaudar impuestos y gastar— a efectos de modificar los incentivos que condicionan el comportamiento colectivo y, de ese modo, dar verdaderamente marcha atrás a la destrucción ecológica. Gravar el consumo de carbón, por ejemplo, es una vía muy directa de cara a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, y un impuesto como ese no tendría por qué incrementar la presión fiscal total, pues podría sustituir a alguno de los otros ya existentes. Ahora bien, sería necesario compensar a las personas de bajos ingresos afectadas de forma adversa por una medida así (no hacerlo es lo que ha llevado al presidente Macron a tener tantos problemas con los «chalecos amarillos»). En el capítulo 8 se analiza con detalle el papel potencial de los impuestos al carbono.

La política fiscal podría incluir también subvenciones a las tecnologías verdes. Estas ayudas han contribuido ya a desarrollar numerosas energías renovables, como la solar y la eólica, que hoy son un éxito comercial y están facilitando y abaratando la transición hacia una energía más verde. El beneficio de estas inversiones también alcanzará a las generaciones futuras, puesto que proporcionarán más opciones para la preservación del capital natural. Pero a corto plazo, tenemos aún la oportunidad de lograr un cambio

real y muy importante con los más de cien billones de dólares de inversiones en infraestructuras que se prevén para los próximos veinte años, principalmente en el mundo en vías de desarrollo. En palabras de Nick Stern, economista de la LSE, «la forma de invertir en transporte, energía, agua, edificios y terrenos determinará si podemos mantener el calentamiento global claramente por debajo del umbral de los dos grados centígrados, o si estamos abocados a ciudades donde las personas no puedan moverse ni respirar y a ecosistemas que terminarán por desaparecer». [26]

HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL ENTRE LAS GENERACIONES

La COVID-19 ha traído a un primer plano muchas de estas tensiones intergeneracionales. Los más mayores soportaron el grueso del impacto de esta enfermedad sobre la salud; los jóvenes tuvieron que sacrificarse en el plano económico y social para proteger a los ancianos. También tendrán que ser los jóvenes los que paguen las inmensas deudas públicas que se han acumulado para combatir los efectos de la pandemia, y en la mayoría de las economías avanzadas lo harán con unas perspectivas de ingresos que ya son peores que las de sus padres a su edad. Vivir una pandemia como esta durante una edad tan impresionable como la de los dieciocho a los veinticinco años tendrá sin duda un efecto grande y duradero en la confianza de estos jóvenes en las instituciones y en los líderes políticos, sobre todo en aquellas democracias donde la ciudadanía espera de sus Gobiernos una adecuada capacidad de reacción y de rendición de cuentas. [27]

¿Cómo podemos reequilibrar el contrato social entre las generaciones? Debemos hacer todo lo posible por reparar el daño medioambiental y hallar vías que contribuyan a reducir la carga fiscal sobre las generaciones futuras. Para ello, es posible que las personas mayores tengan que trabajar más años

y que las edades de jubilación se vinculen explícitamente a la esperanza de vida, como se comentó en el capítulo 6. Las medidas descritas en el capítulo 4 —conseguir que la sanidad sea universal, pero controlando al mismo tiempo el aumento de los costes sanitarios, entre otras cosas, mediante el uso de las tecnologías— también ayudarían a relajar la presión fiscal.

Necesitamos también invertir en la próxima generación para que sus miembros puedan ser productivos a lo largo de las muy dilatadas vidas laborales que tendrán. Lo ideal sería que, en el punto de partida de esa vida, cada persona joven contara con un legado educativo que le permitiera adquirir nuevas habilidades a lo largo de su carrera laboral, como se comentaba en el capítulo 3. Las políticas activas de empleo que se analizaron en el capítulo 5 —para ayudar a que los trabajadores se reciclen y se incorporen a los puestos de trabajo del futuro— también apoyarían la productividad. Y con una mejor educación durante los primeros años de vida y un mayor apoyo a las mujeres que trabajan podríamos aprovechar todo el talento presente en nuestras sociedades. Los consiguientes avances en productividad ayudarían a pagar las necesidades de cuidados asistenciales de una población cada vez más envejecida y a conseguir que la deuda sea más sostenible en el futuro. Estas serían inversiones inteligentes y previsoras que una generación haría en las siguientes y que servirían de base para un nuevo contrato social intergeneracional.

Como ya hemos visto, el consenso político necesario para lograr un cambio así es difícil, porque las personas de más edad tienden a ejercer su poder político con mayor efectividad que las jóvenes. Los estudios demuestran que la población de la tercera edad ejerce un efecto muy significativo sobre la pauta del gasto público.[28] Ocurre, sencillamente, que cuantas más personas mayores hay en la población, más alto es el gasto en pensiones y menor en educación. Los votantes de más edad muestran una mayor aversión a políticas —como el mantenimiento de tipos de interés bajos o la llamada «expansión cuantitativa»— dirigidas a aumentar la

demanda económica y a conservar el pleno empleo, pero que retribuyen menos el ahorro y conllevan un mayor riesgo de inflación. Además, tras jubilarse, tiende a preocuparles menos el desempleo que al ciudadano medio.[29] Los partidos políticos de sociedades cada vez más envejecidas, como la alemana o la japonesa, se ven forzados cada vez más a satisfacer esas preferencias. Se podría argumentar que, cuanto más ricas sean esas personas mayores, mayor riqueza legarán a la generación siguiente por medio de las herencias. El problema es que la distribución de la riqueza heredada es muy desigual (nos ocuparemos de ello en el próximo capítulo) y, además, hay cosas —como el medio ambiente— que no se pueden heredar por vía privada, sino en común.

Para contrarrestar este creciente edadismo de las democracias, el politólogo de la Universidad de Cambridge David Runciman ha defendido —no sin cierto ánimo de provocación— que la edad mínima para votar se reduzca hasta los seis años (sí, han leído bien, seis).[30] Si no, los intereses de los jóvenes jamás se verán correctamente representados en los Parlamentos ni en las elecciones (y eso por no hablar de los de los no nacidos, que ni siquiera se tendrán en consideración). En un momento muy revelador, durante un encuentro entre la senadora Diane Feinstein y un grupo de apasionados colegiales estadounidenses que reclamaban un «New Deal verde», ella les repuso: «Sí, pero vosotros no me votasteis».[31] Lo que les estaba diciendo no era que deberían haberla votado a ella, pues es evidente que no podrían haberlo hecho, sino que su deber como legisladora era representar los intereses de quienes sí la habían votado, un colectivo que no incluía a aquellos jóvenes.

Aunque saltarse las clases y manifestarse por la acción climática garantiza titulares informativos, votar sigue siendo el mecanismo más poderoso para conseguir cambios en las democracias. De un modo u otro, debemos hallar la manera de dar más peso a las voces y los intereses de las generaciones más jóvenes y futuras. De no hacerlo, el contrato social que dé

forma al futuro habrá sido diseñado en exclusiva por quienes no vivirán para ver el resultado, sin aportación alguna de los que sí lo harán.

8

Un nuevo contrato social

El 4 de julio es el día en que Estados Unidos celebra su declaración de independencia, y lo hace, por lo general, con fuegos artificiales y barbacoas al aire libre; sin embargo, en su discurso del 4 de julio de 1962, el presidente John F. Kennedy llamó a hacer una «declaración de interdependencia». Quiso destacar así que, dado que las personas y los países dependen tanto unos de otros, la cooperación no podía sino reportarles beneficiosas ganancias mutuas. Kennedy se refería en particular a la interdependencia entre la entonces emergente Comunidad Económica Europea y Estados Unidos, país fundado unos ciento setenta y cinco años antes.[1] Pero los sentimientos que expresó en aquella alocución son igualmente aplicables a las interdependencias existentes dentro de los países.[2]

Cinco años más tarde, Martin Luther King, el gran líder estadounidense de los derechos civiles, dio un sermón de Navidad en el que expresó una idea parecida: «En un sentido muy real, puede decirse que toda la vida está interrelacionada. Todos los hombres estamos atrapados en una red de mutualidad de la que no podemos escapar, cosidos todos a un único tejido del destino. Lo que le afecta a uno de manera directa, nos afecta a todos indirectamente. Jamás podré ser lo que debo ser hasta que vosotros seáis lo

que debéis ser, y nunca podréis ser lo que debéis ser hasta que yo sea lo que debo ser». [3]

La pandemia de la COVID-19 fue muy reveladora en muchos sentidos e hizo más evidentes todas estas interdependencias. El virus circunnavegó el mundo y nos afectó a todos, pero sobre todo a los más vulnerables de salud. Todos hemos dependido de que millones de personas a las que jamás hemos conocido se comportaran de forma responsable, como también hemos dependido de la capacidad de los sistemas sanitarios de sociedades muy lejanas para afrontar la situación. Dentro de cada país se puso de manifiesto qué trabajadores eran de verdad esenciales: sin enfermeras y enfermeros, camioneros, empleados de supermercado o trabajadores de la limpieza, nuestras vidas no podrían funcionar. No deja de ser una gran ironía que muchos de estos trabajadores esenciales estén entre los peor pagados de la fuerza laboral y entre los que más probabilidades tienen de estar atrapados en contratos precarios con empleos muy poco seguros.

En este libro se ha defendido que la razón de que percibamos tanta desilusión en muchas sociedades es que nuestro contrato social ha cedido bajo el peso de los cambios tecnológicos y demográficos. Como consecuencia de ello, cada vez son más los riesgos soportados por los individuos (cuidando de los hijos, manteniendo al día sus recursos si se van al paro, cuidando de cada uno en la vejez). Vivimos en unas sociedades donde rige cada vez más el principio del «buscarse la vida uno mismo», y esta situación se traduce en una política de la indignación, en una epidemia de problemas de salud mental y en un miedo muy extendido al futuro, tanto entre jóvenes como entre mayores. [4] El problema es que, en muchos ámbitos, afrontar los riesgos de forma individual no solo no es equitativo, sino que tampoco es (ni de lejos) tan eficiente ni productivo como compartirlos entre toda la sociedad.

Necesitamos un contrato social que proporcione una mejor arquitectura tanto de la seguridad como de las oportunidades para todos, un contrato

social que no gire tanto en torno a «mí» como en torno a «nosotros», es decir, que reconozca nuestra interdependencia y la aplique en beneficio de todos. Necesitamos un contrato social que se centre en poner en común y en repartir más riesgos entre todos para reducir los motivos de preocupación que todos compartimos y, al mismo tiempo, para optimizar el uso de todo el talento presente en nuestras sociedades al hacer posible que los individuos contribuyan con todo su potencial. También significa cuidar del bienestar no solo de nuestros nietos, sino también de los de otros, pues todos ocuparán el mismo mundo en el futuro.

Tres principios amplios subyacen a todos los argumentos que aquí se han expuesto:

1. *Seguridad para todos*. Todo el mundo debería tener garantizado lo mínimo para llevar una vida digna. El nivel de ese mínimo dependerá de lo que cada país pueda permitirse.
2. *Máxima inversión en capacidades*. La sociedad debería invertir lo máximo posible en la creación de oportunidades para que sus ciudadanos sean productivos y contribuyan al bien común durante todo el tiempo que puedan. También por el bien común, la sociedad debería facilitar incentivos para reducir lo que nos interesa disminuir, como las emisiones de carbono o la obesidad.
3. *Reparto eficiente y equitativo de los riesgos*. Son demasiados los riegos soportados por aquello o aquellos que no deberían soportarlos y que podrían gestionarse mejor si se distribuyeran de un modo diferente entre los individuos, las familias, las empresas y el Estado.

En este último capítulo se bosqueja el modelo de lo que podría ser un nuevo contrato social basado en estos principios; se describen cuáles podrían ser sus beneficios económicos, y se sugiere cómo podría financiarse y hacerse efectivo.

NOS DEBEMOS MÁS UNOS A OTROS

Juntemos las lecciones extraídas de los capítulos previos y preguntémonos: ¿qué ingredientes integran la composición de este nuevo contrato social? Empecemos por los cimientos, es decir, por lo básico garantizado para llevar esa vida digna a la que toda persona tiene derecho (una renta mínima, derecho a la educación, un paquete básico de atención sanitaria y un mínimo de protección contra la pobreza en la vejez).

Existen muchas formas de proporcionar a las personas un umbral mínimo de renta: salarios mínimos interprofesionales, créditos fiscales que complementen los ingresos de los trabajadores con salarios bajos y transferencias de dinero a los hogares más necesitados. El más básico derecho a la educación debe abarcar también a la primera infancia, así como al aprendizaje a lo largo de toda la vida (financiado este último con cargo a los presupuestos públicos, bien por las empresas, bien por medio de préstamos con condiciones muy favorables). La sanidad básica debería incluir todo aquello que la Organización Mundial de la Salud recomienda incorporar en cualquier paquete de atención sanitaria esencial. Debería haber también un umbral que determine qué intervenciones médicas se financian con dinero público, un umbral que aumentará en función de la renta per cápita del país. Deberían procurarse unos subsidios o prestaciones mínimas —bajas remuneradas por enfermedad, seguro de desempleo— a todos los trabajadores con independencia del tipo de contrato laboral que tengan. Y debería haber una pensión pública mínima, pagada por el Estado y vinculada con la esperanza de vida, que impidiera situaciones de pobreza en la tercera edad.

La clave para que un contrato social así sea viable en lo económico radica en aprovechar bien todas las capacidades presentes en una sociedad para, de ese modo, incrementar la productividad. A mayor productividad, mayor renta, mayor recaudación fiscal y mayor capacidad para sufragar los costes propios de una inversión más generosa en educación y en seguridad

social. Existe todavía una enorme reserva de talento desaprovechado entre las mujeres con estudios, los miembros de minorías y los niños nacidos de familias pobres, grupos cada vez mayores a los que actualmente no se brindan oportunidades adecuadas para que den la talla de su potencial. Y no lo digo por rendir pleitesía a un fácil discurso igualitarista de lo políticamente correcto. Recordemos las pruebas presentadas en el capítulo 2, según las cuales entre el 20 y el 40 % de las ganancias en productividad registradas en Estados Unidos entre 1960 y 2010 se podían atribuir a la ruptura del monopolio que los hombres blancos tenían sobre los empleos de calidad y al consiguiente aprovechamiento más eficiente de los talentos de las mujeres, los hombres negros y los miembros de minorías étnicas.[5] Por otra parte, si los «Einsteins perdidos» en la actualidad (mujeres, minorías e hijos de familias de bajos ingresos) pudieran inventar en la misma medida en que lo hacen los varones blancos de familias de ingresos elevados, la tasa de innovación podría cuadruplicarse.[6] Toda esta clase de políticas potenciadoras de las oportunidades reducen la necesidad de redistribuir renta y proporcionan a las personas unas mayores capacidades y una mayor libertad para hacer realidad su propia versión de la vida buena.

Para crear un mercado de trabajo que saque partido de todo ese talento hay que empezar mejorando la educación durante los primeros años de la vida, pues esas intervenciones anteriores a la edad de escolarización obligatoria constituyen la vía más eficaz y económica de igualar oportunidades y aumentar la movilidad social. Pero para desbloquear talento también hacen falta nuevas políticas para proveer cuidado asistencial a la infancia y a la tercera edad, porque esa atención consume actualmente una enorme cantidad de mano de obra femenina no remunerada. Para que las mujeres sean más productivas, es necesario proceder a una división más equitativa del trabajo en las familias y en las comunidades.

Los mercados laborales de todo el mundo son cada vez más flexibles, pero los contratos sociales del futuro tendrán que equilibrar esa flexibilidad con una mayor seguridad.[7] Esto puede conseguirse compartiendo más riesgos con los empleadores (a través de cotizaciones e impuestos sobre los salarios), introduciendo una mayor regulación (que, por ejemplo, obligue a que los trabajadores flexibles tengan unas prestaciones y un salario mínimos), y desarrollando mecanismos de negociación colectiva también para el empleo flexible, así como seguros y formación públicos y financiados con cargo a los presupuestos de las administraciones. De ese modo, las empresas no perderían la flexibilidad que les permite ajustar sus plantillas, pero sabrían que los individuos afectados podrían mantener un nivel de vida digno y recibirían ayuda adecuada para encontrar nuevamente un puesto de trabajo. Los empleados, por su parte, dispondrían de una mayor seguridad en cuanto a su flujo de ingresos y podrían así planificar mejor sus vidas, incluyendo decisiones como invertir en sus competencias, formar una familia o comprar una vivienda.

Para que todo esto sea económicamente sostenible, es necesario que todos contribuyamos a la sociedad durante los máximos años posibles. Y eso significa jubilarse más tarde. Las edades de inicio del cobro de una pensión de jubilación deberían vincularse a la esperanza de vida para no alterar el equilibrio entre los años trabajados y los años de retiro por vejez. También significa aprender nuevas aptitudes en etapas más tardías de la vida. Una mejor financiación de la formación para adultos es el complemento necesario para un mercado de trabajo flexible en el que los trabajadores acumularán carreras laborales potencialmente superiores a los cincuenta años. El reciclaje de competencias puede financiarse de forma colectiva (con fondos de los contribuyentes, los sindicatos o las empresas), pero siempre será mejor que se oferte en estrecha colaboración con los empleadores si se quiere maximizar su efectividad. Las empresas de mentalidad más previsora atenderán cada vez más a la sostenibilidad

medioambiental, y pagarán su cuota correspondiente de impuestos y de compromisos con sus empleados y sus comunidades locales, porque entenderán que todos estos son factores centrales para sus estrategias. Los inversores, por su parte, tendrán cada vez más en cuenta esos compromisos a la hora de hacer sus valoraciones del precio de la acción de las compañías, y los mercados financieros premiarán a aquellas que gestionen esos riesgos de manera inteligente. Las regulaciones deberían garantizar que todo el mundo cumpla con unos criterios y niveles mínimos para que todas las empresas compitan en verdadera igualdad de condiciones.

Un nuevo contrato social obligará también a que los individuos se responsabilicen más de su propia salud, en concreto, usando las tecnologías que ya permiten un mejor autocuidado independiente. En aquellos aspectos de la atención sanitaria donde los costes sean compartidos, la sociedad debería usar incentivos e impuestos que impulsen a los individuos a tener un mejor cuidado de su salud y a dejar más claras cuáles son sus preferencias para el final de su vida. Por ejemplo, durante la pandemia de la COVID-19 fue perfectamente razonable que la sociedad pidiera a los individuos que llevaran mascarillas para frenar la propagación de la infección. Por la misma regla de tres, administrar vacunas de forma obligatoria, cargar con impuestos el tabaco y los alimentos poco saludables e incentivar el ejercicio son intervenciones legítimas en sociedades en las que se comparten los riesgos derivados de la salud.

Los jóvenes actuales también están reclamando una renegociación del contrato social intergeneracional. Las personas hoy vivas tienen que abordar la cuestión del doble legado de la degradación medioambiental y la deuda. Actuar contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad debe ser una prioridad, sobre todo cuando hay ya pruebas manifiestas de que hemos sobreexplotado los recursos ecológicos. Fomentar la inversión en tecnologías verdes es otro modo de transmitir a la generación siguiente un conjunto más extenso de oportunidades de contar con un medio ambiente

más saludable, pero eso no basta. La generación de menor edad en la actualidad heredará riqueza en forma de capital humano y físico, pero tendrá que sostener a la generación más numerosa de personas de edad avanzada que jamás haya existido. Invertir generosamente en la educación de los más jóvenes es imprescindible si queremos que alcancen los niveles de productividad que serán precisos para que se puedan permitir el cuidar de nosotros en el futuro.

A continuación, abordaremos las cuestiones de la economía de un nuevo contrato social y de cómo nos lo podremos permitir. En todos los países, la puesta en práctica de un nuevo contrato social obligará a implementar un cóctel de políticas. Tres son las estrategias clave requeridas: incremento de la productividad, replanteamiento de la política fiscal y un nuevo contrato con las empresas.

INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

Muchas de las medidas esbozadas en los párrafos anteriores van dirigidas a aumentar la productividad, ya que, en términos puramente económicos, será mejorando la productividad como, en última instancia, lograremos que todo mejore: si el pastel aumenta, habrá un mayor trozo a repartir. En el caso de los países en desarrollo, continúa habiendo mucho margen de oportunidad no aprovechado para igualarse con la productividad de las economías avanzadas. Aprovecharlo dependerá de la adopción de mejores tecnologías y prácticas de gestión, de las inversiones en educación e infraestructuras y de la potenciación de una mayor eficiencia por efecto de la competencia. Los países en vías de desarrollo tienen también la ocasión de saltarse varias fases de golpe adoptando tecnologías digitales de frontera, como ya ocurrió cuando muchos de ellos se ahorraron el paso de construir una red propia de telefonía fija y avanzaron directamente a la móvil.

En mis años de estudiante, durante los veranos trabajaba en una oficina en Egipto. Cuando se necesitaban copias de una carta que yo había redactado, se pedía a la secretaria que la mecanografiara por triplicado, porque el coste de su trabajo era menor que el coste de hacer funcionar la máquina fotocopiadora en aquel despacho. Decisiones tan aparentemente irracionales como esa son las que se toman habitualmente en una economía en la que la mano de obra es barata y los trabajadores están atrapados en puestos de baja productividad. [8]

Desde la crisis financiera de 2008, la recuperación —sobre todo, en las economías avanzadas— se ha traducido en un aumento de la población ocupada, aunque en puestos de baja productividad. Buen ejemplo de ello es el resurgimiento en muchos países de los negocios de lavado a mano de automóviles que emplean a un gran número de (por lo general) inmigrantes varones para que limpien los vehículos manualmente cuando hace décadas que se inventaron los túneles de lavado automático. [9] Como los trabajadores salen baratos, las empresas tienen pocos incentivos para invertir en herramientas (maquinaria, ordenadores, tecnología móvil, *software* mejorado) que los hagan más productivos. De hecho, desde 2008, el ritmo del crecimiento de la ratio de capital por trabajador ha sido el más lento de toda la historia de la posguerra. [10] El Estado tiene que invertir en competencias laborales y crear un entorno que fomente una mayor inversión en herramientas que aumentan la productividad de los trabajadores. La necesidad de transformar la economía de cara a un futuro más bajo en carbono representa una importante oportunidad para promover esos niveles de inversión más altos.

La revolución digital supone otra oportunidad enorme para incrementar la productividad de la mano de obra. En los primeros tiempos de la revolución informática, allá por las décadas de los sesenta y los setenta, el economista Robert Solow pronunció aquella famosa sentencia suya de que «hoy podemos ver ordenadores por todas partes, salvo en las estadísticas de

la productividad». En la actualidad, somos testigos de un fenómeno similar a propósito del ingente aumento de las patentes y la innovación digitales, coincidente en el tiempo con un continuado estancamiento de la productividad. Las políticas descritas en los capítulos 3 (sobre la educación) y 5 (sobre el trabajo) son algunas de las respuestas posibles a la pregunta de cómo incrementar la productividad laboral; también en el capítulo 4 se han descrito ciertas vías por las que las aplicaciones de las tecnologías digitales podrían mejorar la eficiencia de nuestros sistemas sanitarios. Ahora bien, no podemos ignorar otro de los grandes motivos de la rezagada productividad actual, que no es otro que el lento y desigual avance de la innovación digital en diferentes ámbitos de la economía. [11]

Según una estimación al respecto, Europa en su conjunto solo funciona al 12 % de su potencial digital, mientras que Estados Unidos lo hace al 18 % del suyo. [12] Ciertos sectores, como el de la información y las comunicaciones, o los medios, o los servicios financieros, o los servicios profesionales, se están digitalizando con rapidez; otros, como la educación, la sanidad y la construcción, no. La pandemia de la COVID tal vez acelere la digitalización de algunos de esos sectores más rezagados, pues ha obligado a adoptar avances en ámbitos como la telemedicina y el aprendizaje en línea. También el cibercomercio minorista, que es aproximadamente el doble de eficiente que las ventas en tiendas físicas, aumentará su cuota de mercado de forma espectacular a raíz de la pandemia. En los capítulos 3 y 4, ya vimos las diversas oportunidades que se abren para unos servicios más eficientes y de mayor calidad en la educación y la salud, aunque siempre habrá que equilibrarlas con un adecuado mantenimiento de los aspectos humanos de la relaciones entre profesorado y alumnado, o entre personal sanitario y pacientes.

Otra vía importante para incrementar la productividad es el fomento de la competencia. Cada vez hay más pruebas de que, en muchos países, se está produciendo eso que los economistas llaman «concentración» (que es

lo que ocurre cuando un número reducido de empresas domina un mercado determinado) y está aumentando el poder de monopolio en muchos sectores de actividad. Datos recientes de Estados Unidos muestran un preocupante incremento de la concentración en banca, aviación, farmacéuticas, seguros médicos y plataformas tecnológicas. [13] Lo ha favorecido el gasto cada vez mayor de las empresas en campañas de presión política, y ha comportado una reducción de la proporción de la renta nacional que va a parar a los trabajadores con respecto a la que se quedan los propietarios. Restablecer la competencia y hacer un planteamiento diferente de la política antimonopolio, adaptado a las condiciones de la economía digital, son acciones importantes para incrementar la productividad en países donde se está produciendo dicha concentración. [14]

REPLANTEAMIENTO DE LA POLÍTICA FISCAL: ¿CÓMO PAGAMOS UN NUEVO CONTRATO SOCIAL?

Cuando fui vicegobernadora del Banco de Inglaterra, entre 2014 y 2017, mantuvimos bajos los tipos de interés para fomentar el crédito, el gasto y la inversión, y conseguir así que la economía funcionase lo más cerca posible de su límite de capacidad. Los tipos de interés se encuentran actualmente en mínimos históricos porque los ahorros globales se mantienen en niveles altos en relación con la inversión. El ahorro mundial es elevado porque las personas se enfrentan a un contexto de inseguridad y porque las poblaciones están envejeciendo; de ahí que los tipos sean más bajos en Japón y Europa (las partes del mundo que están envejeciendo más rápidamente) que en otras zonas. Esto hace que disminuya la demanda de bienes y servicios y que se ralentice el ritmo del crecimiento económico (recordemos [capítulo 7] aquella admonición de Keynes contra retrasar *sine die* el consumo de mermelada).

Un mejor seguro social podría ayudar a frenar esa tendencia hacia lo que los economistas denominan un «estancamiento secular» (es decir, de muy larga duración). Por ejemplo, los hogares chinos ahorran más del 30 % de su renta, y lo hacen en parte porque, hasta hace muy poco, sus miembros apenas contaban con seguro médico, por desempleo o por jubilación (pensiones). Con la introducción de un mejor seguro social en aquel país, ese porcentaje seguramente caería.

En el otro lado de la ecuación, la inversión es baja porque los Estados no han creado un ambiente en el que las empresas perciban buenas oportunidades para crecer. Sin embargo, muchos de los elementos de un nuevo contrato social como los aquí descritos —como la educación o las infraestructuras para reducir las emisiones de carbono— podrían aumentar la demanda y la inversión, sobre todo en los países en desarrollo, donde existen oportunidades para unas buenas rentabilidades si se consigue reducir los riesgos. El problema del estancamiento económico no es algo que los bancos centrales y la política monetaria puedan resolver, pero tal vez un nuevo contrato social sí podría hacerlo.

Ahora bien, ¿requeriría un nuevo contrato social de aumentos considerables del gasto público y los impuestos? Depende. Aumentar los servicios públicos de guardería, educación durante la primera infancia y aprendizaje a lo largo de la vida sí obligaría a un mayor gasto, igual que habría que aumentarlo para garantizar una sanidad universal y una pensión pública mínima. Pero parte de ese gasto sería, en realidad, una inversión y generaría mayores ingresos fiscales futuros (recordemos las estimaciones, expuestas en el capítulo 3, que sitúan la tasa de retorno de las inversiones públicas en educación en aproximadamente el 10 %) o incluso beneficios netos si se midieran de forma correcta (teniendo en cuenta el medio ambiente, por ejemplo, como se comentaba en el capítulo 7). Sería lógico, pues, que estas inversiones se financiaran recurriendo al endeudamiento, sobre todo en las economías avanzadas, donde los tipos de interés están en

mínimos históricos. Pero parte de ese gasto —el dedicado a pensiones y a ciertos elementos de la sanidad, por ejemplo— es recurrente y tendría que financiarse con ingresos fiscales. ¿Es viable?

Para el caso de la mayoría de los países, la respuesta es que sí. La mayor parte de las economías avanzadas ingresan por la vía tributaria el equivalente a entre el 30 y el 40 % de su PIB. En ellas, la financiación de un nuevo contrato social pasaría por aplicar una combinación de medidas dirigidas a aumentar la productividad ya comentadas aquí, como el alargamiento de las vidas laborales y el aprovechamiento mejorado del talento social (pues, de paso, contribuirían a incrementar los ingresos fiscales), complementadas con algunas subidas moderadas de impuestos o una reasignación de recursos. De todos modos, ningún país ha logrado incrementar su recaudación fiscal hasta situarla por encima del 50 % de su PIB de un modo sostenible; de ahí que, en aquellos países que, a día de hoy, presentan los mayores niveles de presión fiscal, como Francia o Dinamarca, probablemente ya no se puedan recaudar mayores ingresos tributarios y haya que fiar el pago de cualquier modificación del contrato social al crecimiento económico y a la reasignación de activos.

La mayoría de los países en desarrollo, por el contrario, recaudan aproximadamente la mitad de impuestos (entre el 15 y el 20 % del PIB) que las economías avanzadas y, por lo tanto, cuentan con mucho mayor margen para movilizar ingresos públicos.[15] El problema es que los tipos impositivos oficiales ya son similares en muchas economías en desarrollo a los de las economías avanzadas, y son las dificultades de cobro y el fraude lo que hace que los ingresos públicos queden muy por debajo de los de estas últimas.[16] Dada la elevada proporción de mano de obra empleada en el sector informal (y que, por lo tanto, no paga impuestos), los países en desarrollo se ven forzados a depender más de los tributos al comercio y al consumo. El reto para el mundo en vías de desarrollo consiste, pues, en tener más trabajadores empleados en el sector formal de la economía y en

construir la capacidad política y administrativa necesaria para aumentar los ingresos fiscales a fin de no defraudar las expectativas de sus ciudadanías en lo referente a la mejora de sus servicios públicos.

¿Cuánto les costaría a los países en desarrollo un mejor contrato social? Según cálculos estimados por el Banco Mundial, un paquete básico de medidas que incluirían la atención prenatal, la inmunización de los bebés y niños pequeños, la provisión de enseñanza preescolar y el apoyo a la alfabetización y la formación matemática elemental durante la primera infancia, le costaría aproximadamente el 2,7 % del PIB a un país de renta baja (PRB), y un 1,2 % a un país de renta media-baja (PRMB). [17] Si el paquete en cuestión fuese más completo e incluyese acceso al agua, servicios de limpieza pública y escuelas primarias de más calidad, costaría un 11,5 % del PIB de un PRB, y un 2,3 % del de un PRMB. Si los países en desarrollo quisieran añadir también mecanismos de apoyo a las rentas de los adultos más pobres, esta partida concreta costaría un 9,6 % del PIB de los países de menor renta, un 5,1 % del de los PRMB, y un 3,5 % del de los de renta media-alta. Aunque se trata de grandes sumas, hay margen para potenciar las recaudaciones fiscales de la mayoría de los países en desarrollo, tanto por el aumento de la efectividad en el cobro de impuestos que se derivará del hecho de que cada vez haya más trabajadores en el sector formal de sus economías, como a través de un mejor uso de los tributos ya existentes (como el impuesto sobre el valor añadido o los que gravan el tabaco y el alcohol) y una reducción de las subvenciones a la energía.

Es tentador en este caso invocar la solución (a lo Robin Hood) de cobrar más impuestos a los ricos y dar el dinero a los pobres para financiar un nuevo contrato social. Pero la mayoría de los países han comprobado que, en la práctica, las medidas dirigidas a introducir cambios fundamentales que contribuyan a igualar las oportunidades de sus ciudadanos son mucho más potentes que nada de lo que el Estado pueda hacer a través de una

redistribución retroactiva de la renta.[18] Las llamadas políticas predistributivas, como son la igualación del acceso a una buena educación o la inversión adicional en localidades y comunidades más desfavorecidas, son también más empoderadoras para los individuos afectados y reducen su riesgo de dependencia crónica de las ayudas del Estado. Y si conseguimos unos resultados más equitativos por la vía del mercado laboral (ayudando a que las personas pobres accedan a mejores puestos de trabajo, con retribuciones más altas), tendremos la ventaja añadida de que disminuirá la necesidad de pagar prestaciones y subsidios y, por lo tanto, de cobrar impuestos para sufragarlos. Con las regulaciones adecuadas, podemos cambiar expectativas y hacer que los empleadores procuren las prestaciones extrasalariales y la formación mejoradas que se necesitan para generar una mayor igualdad de oportunidades. Solo en el caso de que esas políticas fracasen será necesario redistribuir la renta por los mecanismos de transferencia de riqueza y renta característicos del Estado del bienestar.[19]

Cuando la redistribución es necesaria, es más eficaz si se hace en forma de gasto público en prestaciones, servicios e intervenciones que apoyen a la población pobre que si simplemente se le aumentan los impuestos a la población rica. Pero una vez dicho esto, hay que señalar que una tendencia muy sorprendente que se observa desde los años ochenta hasta hoy es que la mayoría de los sistemas impositivos en todo el mundo cobran menos impuestos a los ricos que antes. Los tipos marginales máximos del impuesto sobre la renta han caído acusadamente en todo tipo de países (tanto avanzados como en vías de desarrollo) desde los tiempos de la revolución de Reagan y Thatcher en la década de 1980 (figura 17). También los tipos del impuesto de sociedades han bajado en medio de una dinámica de competencia entre países por atraer inversiones del exterior. Sin embargo, los impuestos y cotizaciones sobre los salarios de la mano de obra han tendido a incrementarse para compensar el aumento de los costes de las pensiones, la sanidad y el seguro de desempleo. Llama particularmente la

atención que, en un momento en que los sueldos son más desiguales que antes, el sistema fiscal haya tratado menos de corregir tal desigualdad. [20]

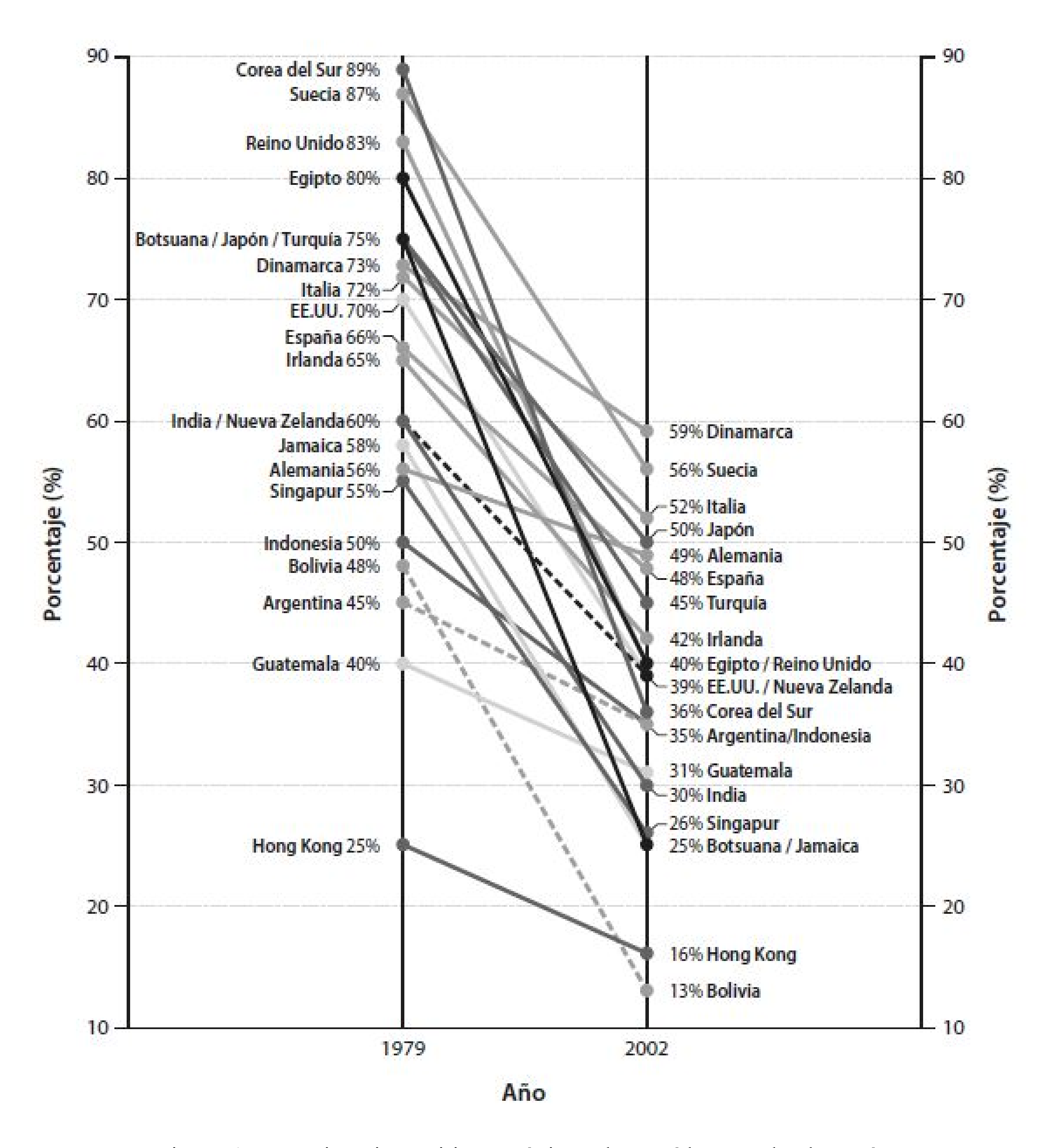


Figura 17. Los tipos impositivos máximos han caído en todos los países.

Ajustar los tipos impositivos en el sentido opuesto, es decir, haciendo que fueran más progresivos, no bastaría para pagar el nuevo contrato social, aunque sin duda ayudaría. El problema, de todos modos, es que, en la práctica, cuesta mucho corregir la desigualdad de renta aumentando los tipos impositivos, ya que a las personas ricas y a sus contables se les da muy bien hallar modos de reducir su factura tributaria y, en algunos casos, pueden permitirse una movilidad muy elevada y radicarse (ellas o sus negocios) en territorios donde la fiscalidad es baja.

Ciertas experiencias recientes con los impuestos a la riqueza ilustran muy bien las dificultades a las que se enfrenta la política fiscal. Existen tres formas principales de gravar la riqueza: se puede gravar la que se transfiere de una generación a la siguiente (a través de un impuesto de sucesiones, por ejemplo); se puede gravar la renta directamente derivada de esa riqueza en forma de ganancias del capital o dividendos, y puede hacerse que tribute la riqueza en sí acumulada por el contribuyente con figuras como los impuestos sobre bienes inmuebles o sobre el patrimonio. Son muchos los países que gravan las sucesiones y las rentas derivadas del capital; solo unos pocos gravan el patrimonio (en la actualidad, únicamente lo hacen Colombia, España, Noruega y Suiza). Ante las presiones políticas o los problemas de implementación consiguientes, Finlandia, Francia, Islandia, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia han abolido el impuesto con el que antaño gravaban las haciendas patrimoniales particulares. [21]

Aun así, y dado que la desigualdad de riqueza es mucho mayor que la de renta, muchos economistas han defendido la importancia de cobrar un impuesto a la riqueza heredada (que se supone que el individuo no ha hecho nada por ganar) para redistribuirla de algún modo de cara a igualar las oportunidades en una sociedad. Y ante la preocupación que suscita el aumento de la desigualdad de riqueza, y ante la actual búsqueda por parte de los Gobiernos de nuevas fuentes de ingresos para el erario público, ha renacido el interés por los diversos impuestos sobre las fortunas

particulares. Tony Atkinson, de la LSE, fue el primero en defender un impuesto de sucesiones progresivo con el que se financiara una dotación de capital inicial para todos y cada uno de los jóvenes de la sociedad.[22] Más recientemente, Thomas Piketty ha propuesto que las personas solo tengan una propiedad temporal de su riqueza, y que esta les sea gravada a lo largo del tiempo por medio de impuestos de sucesiones y sobre el patrimonio a efectos de sufragar una dotación de capital para toda persona adulta de más de veinticinco años.[23] Para el caso de Francia, su recomendación es que cada persona joven reciba unos 120.000 euros; con ello se garantizaría, según él, que el capital circule por la sociedad y expanda las oportunidades de los individuos en fases tempranas de sus vidas, cuando más las necesitan. Otro trabajo reciente se ha centrado también en analizar cómo los impuestos que gravan la riqueza pueden ayudar no solo a tratar la desigualdad, sino también a mejorar la productividad. Hay ya un prometedor hilo de investigaciones que sostienen que los impuestos sobre la riqueza pueden mejorar la eficiencia económica al penalizar a quienes tienen esos activos retenidos en actividades con bajo retorno, e incentivar aquellos otros usos que generan rentabilidades más altas.[24] Lo que se deduce de ello es que un impuesto sobre el patrimonio de un 2-3 % anual permitiría a los Gobiernos impulsar medidas que incrementarían la eficiencia a la vez que promoverían el crecimiento económico y reducirían la desigualdad.

Otro modo de aumentar los ingresos del Estado es gravando lo que los economistas llaman «males» (por contraposición a los bienes). Son cosas que queremos que disminuyan, como la contaminación o el consumo de tabaco, alcohol o alimentos insanos. En el capítulo 4 ya vimos que se pierden billones de dólares cada año por culpa de las conductas no saludables, y que se podrían conseguir importantes beneficios sociales y económicos si se orientara la política fiscal al objetivo de cambiar esos comportamientos. En el capítulo 7 también vimos que muchos países están

pagando a ciertas personas para que destruyan el planeta porque subvencionan el consumo o la explotación de la energía, el agua o el terreno, y que la eliminación de esas subvenciones representaría un paso crucial de cara a mejorar nuestro legado medioambiental.

Pero necesitamos hacer más que eso si queremos ralentizar el cambio climático hasta niveles aceptables, y pocas soluciones son más eficaces en ese sentido que un impuesto al carbono, que se pagaría según la cantidad de carbono emitida por cualquier fuente de combustible. Lo maravilloso de un impuesto tan amplio como ese es que lograría cambiar el precio de todos los factores de la economía y, con ello, incidiría en qué consumimos las personas y en cómo nos comportamos. Para los individuos, por ejemplo, usar los transportes públicos se convertiría de pronto en una opción mucho más barata que conducir nuestro vehículo particular, y comprar comida producida en proximidad pasaría automáticamente a ser más barato que comprar alimentos transportados desde la otra punta del mundo. Las empresas, por su parte, tendrían entonces un fuerte incentivo para invertir en tecnologías más verdes y para emplear métodos de producción que reduzcan las emisiones carbónicas. Ya no dependeríamos del autocontrol individual, ni de nuestros esfuerzos por cumplir con unos determinados objetivos cuantitativos, ni de la compraventa de permisos de emisiones, ni de nuestros propios cálculos personales sobre la huella de carbono que van dejando todas y cada una de nuestras acciones. El mercado resolvería todos esos cálculos por nosotros y propiciaría unas emisiones de carbono más bajas al menor coste posible para la economía. De ahí que los economistas tiendan a recomendar esta política.

También tiene sus detractores. Las críticas a la idea de un impuesto sobre el carbono se centran en que los particulares y las empresas ya soportan una carga fiscal demasiado alta como para aumentarla aún más, y en que podría afectar de manera especialmente adversa a los pobres. Los «chalecos amarillos» paralizaron Francia con su oposición a la subida de los

impuestos sobre el gasóleo. Lo que les indignaba no eran las medidas para combatir el cambio climático, sino a quiénes se les hacía pagar los costes de ese ajuste hacia un futuro bajo en carbono. Ahora bien, es posible diseñar un impuesto al carbono que ni incremente la carga fiscal total ni perjudique a los pobres. ¿Cómo funcionaría una figura de ese tipo? Para empezar, el tipo impositivo se fijaría inicialmente en niveles bajos y se iría subiendo paulatinamente; de ese modo, todo el mundo podría ajustarse a él. En segundo lugar, lo recaudado con el impuesto se devolvería a la ciudadanía, ya fuera en transferencias monetarias directas, ya fuera reduciendo otros impuestos. Si se devolviera un 100 % de su recaudación, el impuesto tendría un efecto recaudatorio neutro, pero con un gran impacto sobre los anteriores incentivos al consumo de carbono en la economía; y si no se retornara todo lo recaudado, la diferencia representaría un ingreso neto para el Estado. Será inevitable que algunos países se adelanten y aprueben un impuesto sobre el carbono antes que otros, y eso podría dejarlos en una potencial situación de desventaja competitiva. Mediante un ajuste de los tributos transfronterizos —aumentando los aranceles a las importaciones procedentes de otros países que aún no tengan un impuesto al carbono, por ejemplo—, se podría ayudar a igualar las condiciones y, de paso, se estarían introduciendo incentivos para que otros países introduzcan su propio impuesto también. En última instancia, el objetivo sería que todos recaudaran impuestos al carbono al nivel necesario para reducir los riesgos de un cambio climático catastrófico.

Este enfoque —consistente en reembolsar a los ciudadanos lo ingresado por los impuestos al carbono— es lo que en Estados Unidos se conoce como sistema de tasa y dividendo, o como cheque carbono en Canadá y Francia.[25] Y como los ricos tienden a consumir más carbono, se puede diseñar una figura impositiva de ese tipo capaz de beneficiar realmente a los pobres. Según cálculos estimados para el caso de Estados Unidos, por ejemplo, un impuesto al carbono relativamente moderado, de 49 dólares por

tonelada, mejoraría la situación económica del 10 % más pobre de la población, y haría que todos los individuos, a excepción únicamente de los de mayor renta, fueran beneficiarios netos. Según otro estudio, este en Francia, un cheque carbono que estableciera diferencias entre las zonas rurales y las urbanas podría hacer que todas las personas de la mitad inferior de la distribución nacional de renta mejoraran su situación económica. [26] En el caso de países que necesitasen aumentar sus ingresos públicos y, por consiguiente, optasen por no reembolsar la totalidad de lo recaudado con ese impuesto, se podrían generar con este recursos considerables para la financiación de los términos del contrato social. Una de las estimaciones en ese sentido indica que, en Estados Unidos, si se aplicara un tipo fiscal de 115 dólares por tonelada de carbono emitido, se generaría nada menos que un 3 % de renta adicional para las arcas públicas. [27]

En último lugar, también la filantropía, las instituciones de signo confesional y las organizaciones benéficas desempeñan un importante papel que complementa al que ejerce el Estado, pues financian y prestan importantes funciones previstas en el contrato social. Ha habido instituciones benéficas en todos los rincones del mundo desde tiempos inmemoriales, lo que refleja lo extendida que ha estado siempre la idea de que quienes viven mejor deben apoyar a los pobres, ayudar a los enfermos y contribuir a la mejora de la vida pública. El crecimiento reciente de los activos de las fundaciones y las organizaciones de beneficencia ha sido considerable, debido en parte al aumento general de la riqueza. El activo sumado de las fundaciones de todo el mundo sobrepasa el billón y medio de dólares; su gasto se centra principalmente en educación (un 35 %), bienestar social (un 21 %) y salud (un 20 %). [28] En muchos países, son voluntarios e individuos que dedican gratis su tiempo a beneficiar a sus comunidades los que proveen parte de lo previsto en el contrato social. Es algo que debemos alentar y encomiar, pero siempre entendiéndolo como un «complemento a» y no como un «sustituto de» un mejor contrato social.

UN NUEVO CONTRATO SOCIAL CON LAS EMPRESAS

Muchas de las políticas comentadas en los capítulos previos requieren de un cambio de expectativas acerca de los papeles respectivos de la empresa privada y del Estado. Desde los años ochenta, buena parte de la política de los Gobiernos se ha centrado en maximizar la eficiencia a través de la liberalización comercial, las privatizaciones y la desregulación del mercado laboral. Las empresas han podido así recortar costes, reducir prestaciones extrasalariales y externalizar sus cadenas de suministro. En general, esto ha beneficiado a los consumidores, pero algunos trabajadores han sufrido un estancamiento de sus ingresos y se enfrentan actualmente a una mayor inseguridad en sus vidas. En teoría, quienes han salido perdiendo con estas reformas (ya sean individuos o comunidades) deberían haberse visto compensados por el crecimiento económico más rápido resultante e, incluso, con el tiempo, haber salido beneficiados. En la práctica, sin embargo, eso casi nunca ha ocurrido y, desde luego, no en la medida necesaria.

Más importante aún es la cuestión de que nadie quiere ser un perdedor, aunque reciba compensación por ello. Un nuevo contrato social con la empresa privada debería centrarse en generar más ganadores mediante la inversión en educación y en competencias, la mejora de infraestructuras en las zonas desfavorecidas, y el fomento de la innovación y la productividad; todo ello, además, reduciría la necesidad de redistribuciones o compensaciones. Y aunque cierta parte del nuevo contrato social se ejecutará por la vía del gasto público, y otra, por la de la regulación, también debemos prever que otra parte más se haga realidad mediante un cambio de lo que se espera del sector privado. La figura 18 muestra un ejemplo de cómo se podrían estructurar y financiar esas nuevas expectativas. [29]

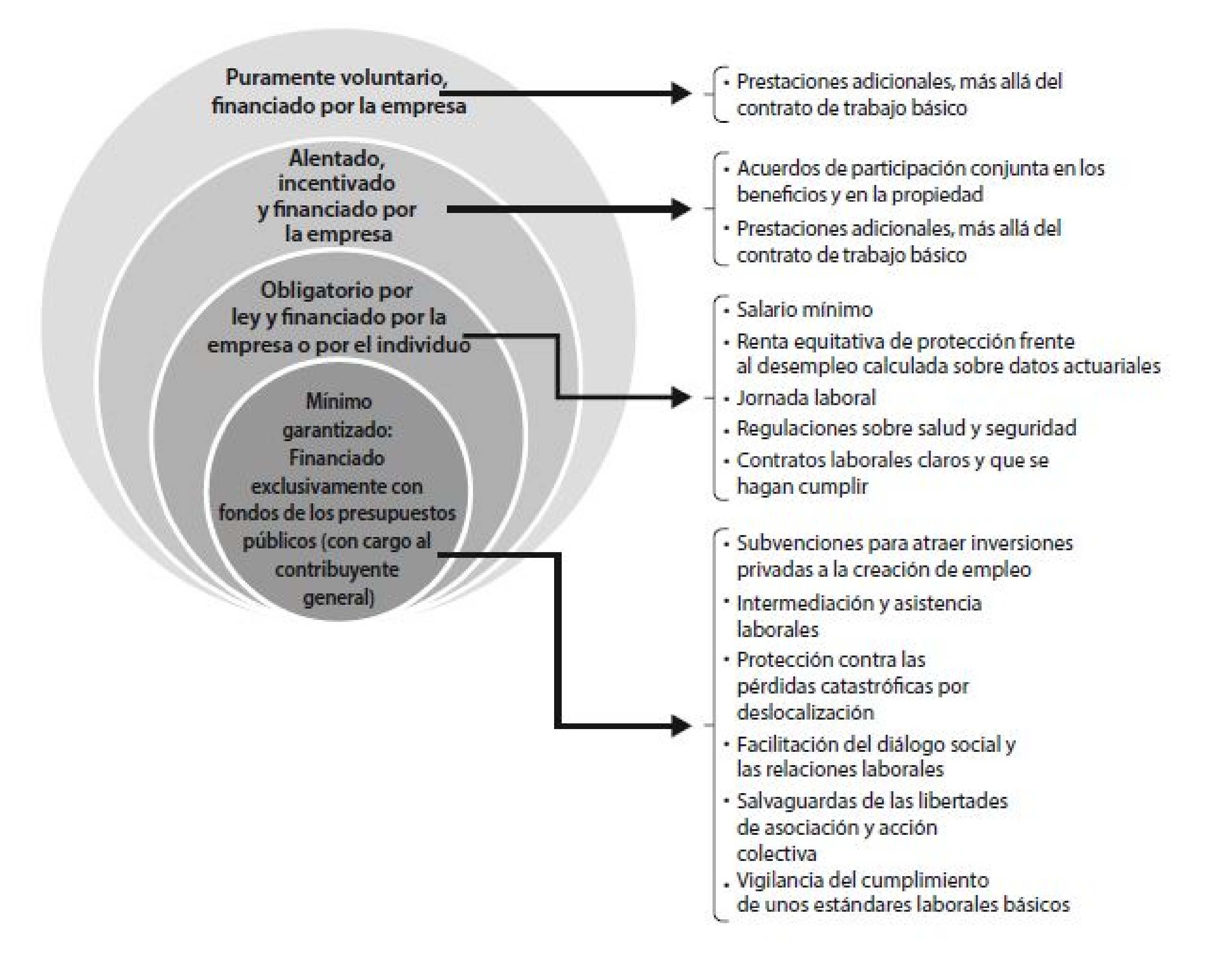


Figura 18. Posible estructura de un «nuevo pacto» (New Deal) entre empresas y trabajadores.

En el círculo central de este «nuevo pacto» (New Deal), se situarían unas protecciones mínimas ineludibles frente a pérdidas catastróficas, protecciones que alcanzarían a todos y que se pagarían con cargo al contribuyente general. Entre ellas estarían unos fondos públicos para ayudar a los trabajadores a adaptarse a pérdidas de empleo debidas a grandes impactos en la economía, y para apoyar su transición hacia nuevos puestos de trabajo. Las prestaciones por baja de maternidad o paternidad y las ayudas a padres y madres con empleos flexibles también podrían estar cubiertas por el Estado, que cosecharía luego muchos de los beneficios de

igualar las oportunidades laborales de hombres y mujeres. En el círculo siguiente, estarían aquellas medidas implantadas por normativas reguladoras de obligado cumplimiento: salario mínimo, limitación y garantía de la jornada laboral, y representación efectiva y seguro de desempleo para los trabajadores. Más allá vendrían ya las medidas de carácter voluntario, como las pensiones mejoradas, la formación adicional o los acuerdos de participación compartida en los beneficios (una forma especialmente efectiva de incentivar la productividad de los trabajadores y de hacer más concordantes los intereses de los propietarios y los de los empleados).

La tendencia hacia modelos de trabajo más flexibles implica que la carga de los impuestos ha de desplazarse también a fin de crear una mayor igualdad de condiciones entre el capital (los inversores) y los trabajadores (la mano de obra empleada).[30] Entre 2000 y 2015, los tipos medios en el impuesto de sociedades de las economías avanzadas descendieron desde un 32 % hasta un 25 %, lo que benefició a dueños y a inversores.[31] En paralelo, han crecido las cotizaciones e impuestos sobre el trabajo, que recaen tanto sobre el empleador como sobre los empleados y que se utilizan para financiar el seguro de desempleo, las pensiones y, en según qué casos, la cobertura sanitaria. Este modelo nació de la idea de que las empresas serían las proveedoras de la seguridad social, que pagarían ellas y sus empleados. El problema es que son ya muchos los países (incluidos Japón y buena parte de América Latina) donde los ingresos provenientes de las cotizaciones salariales no cubren los costes de las obligaciones de pago de las pensiones, por ejemplo.

El sesgo que, en nuestros sistemas fiscales, favorece al capital y penaliza al trabajo puede implicar también que las empresas estén invirtiendo de menos en formar a los trabajadores y estén excediéndose en inversiones en automatización. Esto es especialmente así en el caso de países con un rápido envejecimiento de la población, como Alemania o Corea, donde se

están adoptando más rápido las tecnologías de la automatización para que sus cada vez más reducidas poblaciones en edad de trabajar sean lo bastante productivas como para sostener a sus crecientes poblaciones de jubilados. [32] Se calcula que, en Estados Unidos, el actual sistema hace que el trabajo tribute a tipos de entre el 25,5 y el 33,5 %, mientras que el tipo fiscal efectivo sobre el capital es aproximadamente del 5 % (cuando era del 10 % en la década de 2010 y del 20 % en la de 1990 y primera parte de la de 2000). [33] Aproximar más entre sí los tipos impositivos con los se gravan el trabajo y el capital permitiría que las empresas tomasen mejores decisiones a propósito de cuánta mano de obra contratar. La reducción de la fiscalidad del trabajo en relación con la del capital también haría aumentar el empleo total y la cuota de participación del factor trabajo en la renta nacional.

Sería mejor un modelo que hiciera tributar a las empresas de un modo diferente. No quiero decir con ello que haya que incrementar la carga impositiva general que soportan; de hecho, sería posible subir los tipos del impuesto de sociedades y, al mismo tiempo, reducir las cotizaciones salariales financiando las prestaciones básicas por desempleo, las pensiones mínimas, algunos costes de formación y las bajas por maternidad o paternidad con cargo a los presupuestos públicos generales. Australia y Nueva Zelanda, por ejemplo, ya han optado por restar peso a las cotizaciones e impuestos sobre los salarios y financiar lo esencial de sus sistemas de pensiones con cargo a los impuestos generales, y muchos países en desarrollo (como Bangladesh, Lesoto, Namibia y Sudán) ya están adoptando el modelo de una pensión social básica para las personas de más edad con cargo al contribuyente general. [34]

Las normativas reguladoras que obligan a la provisión de prestaciones para todo tipo de empleados —a tiempo completo, a tiempo parcial o autónomos— proporcionarían una seguridad que no discriminaría por tipo de contrato ni de trabajador, y que haría que disminuyeran los incentivos

para crear empleos en el sector informal por ahorrarse el coste de la seguridad social. También se pueden proporcionar incentivos adicionales a las empresas para que formen a sus trabajadores, algo que ya hacen muchos países cuando quieren promover la investigación y la innovación.[35] Algunos, como Austria, prevén generosas desgravaciones para las empresas y los individuos en concepto de costes formativos. Esas desgravaciones también pueden dirigirse específicamente a trabajadores de niveles de cualificación bajos o medios, o a empresas más pequeñas, que no se pueden permitir pagar la formación de sus trabajadores con tanta facilidad. En Estados Unidos, los estados de Connecticut, Georgia, Kentucky, Misisipí, Rhode Island y Virginia también están poniendo en práctica medidas experimentales de ese tipo.

Además de un mejor reparto de las cargas entre empresas y Estado, se hace necesario intervenir en la evasión del pago del impuesto de sociedades por parte de las grandes compañías globales, que actualmente pueden permitirse tributar en territorios con baja fiscalidad por una gran parte de sus beneficios. Cada año, un 40 % de las ganancias mundiales de las multinacionales se desvían a paraísos fiscales. En el Reino Unido, más del 50 % de las filiales de compañías multinacionales extranjeras declaran no tener beneficios tributables para el ejercicio en curso.[36] En Estados Unidos, noventa y una empresas del índice Fortune 500, incluidas Amazon, Chevron e IBM, pagaron un tipo impositivo federal efectivo cero en 2018.[37]

Esta situación es injusta para las empresas nacionales, que no pueden eludir la fiscalidad de su país, y para los ciudadanos de los Estados en que operan esas multinacionales, pues se les priva de los ingresos públicos correspondientes. Las condiciones actuales son una reliquia de tiempos pasados, del siglo XX, cuando las obligaciones tributarias de las corporaciones se calculaban en función de dónde tuvieran radicada físicamente su sede fiscal. En un mundo digital de cadenas de suministro

globalizadas, donde las empresas pueden optimizar su contabilidad domiciliándose legalmente allí donde tengan que soportar una menor carga fiscal, ese sistema impositivo está totalmente desfasado. El FMI calcula que, por culpa de esa herencia, cada año se pierden entre 500.000 y 600.000 millones de dólares de ingresos por impuesto de sociedades en todo el mundo.[38] Los países en vías de desarrollo se ven especialmente afectados por ello en términos relativos, debido a que sus bases fiscales de partida son menores. Las estimaciones sobre cuánto dinero tienen guardado los particulares en paraísos fiscales oscilan entre los 8,7 y los 36 billones de dólares, lo que, anualmente, se traduce en unos 200.000 millones de dólares de ingresos fiscales perdidos por los Estados.[39]

Hay una solución posible, más equitativa y basada en propuestas desarrolladas en la OCDE a partir de negociaciones entre 137 países. En primer lugar, a los Estados se les reconocería el derecho a gravar a las empresas en función de las ventas registradas por estas en sus territorios respectivos, con independencia de dónde tengan domiciliada su sede social. En segundo lugar, habría un nivel tributario mínimo con el que todas las multinacionales tendrían que cumplir, lo que reduciría el margen posible de competencia entre países que tratan de asegurarse las inversiones de aquellas a base de bajarles los tipos del impuesto de sociedades. En el caso de Europa, eso significaría gravar un mayor porcentaje de los beneficios de las gigantes tecnológicas estadounidenses; en el de Estados Unidos, supondría sacar una mayor tajada impositiva de las ganancias que las empresas europeas obtienen vendiendo sus productos en suelo americano.[40] En ambos casos, muy probablemente los accionistas de esas compañías tendrían ganancias menores, y serían seguramente los países en desarrollo los que se convertirían en beneficiarios netos de esas medidas, ya que cuentan con menos multinacionales propias capaces de sacar partido de esas lagunas normativas en la fiscalidad internacional. La OCDE estima que esas dos reformas aumentarían en un 4 % los ingresos recaudados por los

impuestos de sociedades en todo el mundo, lo que representaría entre 100.000 y 240.000 millones de dólares anuales. [41]

Los directivos de las empresas cada vez son menos remisos a reconocer en voz alta que la restrictiva obsesión por generar rentabilidad para el accionista a corto plazo ha provocado desigualdad, estancamiento de la productividad, escasa innovación y degradación medioambiental. [42] Un nuevo contrato social con las empresas privadas supondría que estas pagasen más impuesto de sociedades y más prestaciones y cotizaciones sociales para todos los trabajadores, al tiempo que la sociedad en general compartiría una mayor cuota de los riesgos de sufragar los ingresos mínimos, la baja por paternidad o maternidad, las pensiones y el desarrollo de nuevas habilidades y competencias. Esto reforzaría la ya creciente aceptación por parte de los directivos empresariales de la necesidad de pensar más en los fines de la actividad de las compañías y en las obligaciones de estas para con todas las partes interesadas de la sociedad. [43] También sería bueno para el negocio de sus empresas. La posibilidad de contar con suficientes trabajadores cualificados, infraestructuras de calidad y una buena red de protección social reduciría sus costes y les permitiría innovar de forma flexible. Los consumidores y una nueva generación de trabajadores ya están premiando a las empresas que se comportan de un modo responsable. Pero para hacer efectivo un nuevo contrato social con el sector empresarial privado hará falta algo más que retórica y unas cuantas corporaciones con buen espíritu ciudadano. Hará falta que efectuemos cambios concretos en la fiscalidad, en las normativas reguladoras y en la gobernanza corporativa.

CÓMO LLEGAR ALLÍ: LA POLÍTICA DE UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

Los contratos sociales son intrínsecamente políticos. Son reflejo de la historia, los valores y las circunstancias de un país. En el pasado, evolucionaron a partir de tradiciones religiosas y normas culturales concretas referidas a las obligaciones del parentesco y los roles de cada sexo, y en tiempos más recientes han sido moldeados por el cincel de las relaciones laborales y las negociaciones entre patronal y trabajadores. En la mayoría de los países, actualmente, la evolución de los contratos sociales depende de la estructura del sistema político, de la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas de los poderosos, de la formación de coaliciones políticas y de las oportunidades creadas por las crisis.

Ciertas formas de gobierno son más capaces de generar mejores contratos sociales. Las democracias no lo son de por sí, pero aquellas en las que la acción del ejecutivo está acotada por la celebración periódica de elecciones libres y limpias (sobre todo, si cuentan con una elevada participación) y por unos medios de comunicación independientes tienden a arrojar mejores registros en esperanza de vida o en resultados económicos para sus ciudadanos. [44] Las autocracias en las que los dirigentes detentan un poder personal y afrontan escasas limitaciones tienden a presentar peores datos de rendimiento. Los países que no son democracias, pero que cuentan con un «selectorado» efectivo que obliga a sus decisores políticos a rendir cuentas de su actuación (como sería el caso del Partido Comunista en China) también pueden producir resultados eficaces para sus ciudadanos. [45]

Limitar la capacidad de actuación del ejecutivo y obligarlo a rendir cuentas son factores especialmente importantes para evitar malas decisiones que desembocan en acusadas caídas de renta o, en casos extremos, incluso en guerras civiles. Amartya Sen escribió que «no es sorprendente que en la historia del mundo nunca haya habido hambrunas en las democracias». [46] Esto es así porque los gobiernos democráticos tienen que ganar elecciones y enfrentarse a las críticas públicas y, por consiguiente, tienen fuertes incentivos para evitar las catástrofes (o, cuando menos, para

aparentar que intentan evitarlas) y producir mejoras en las vidas de los ciudadanos. Es más probable que los Gobiernos obligados por el poder legislativo, el poder judicial y los medios a rendir cuentas por sus acciones impulsen contratos sociales más centrados en el bien común que en favorecer los intereses particulares de un colectivo muy concreto.

En las democracias, los políticos son muy conscientes de que los buenos resultados económicos generales tienden a ser muy rentables para ellos en las urnas. Pero todavía son demasiado pocos los que se dan cuenta de que el bienestar de sus ciudadanos puede reportarles en torno al doble de ganancia electoral que una mejora de la renta de estos. Según una investigación realizada a partir de 153 elecciones parlamentarias en diversos países europeos desde la década de 1970, la satisfacción subjetiva de los ciudadanos con la vida es un predictor mucho mejor del sentido del voto de estos que los indicadores económicos convencionales, como el crecimiento del PIB, el índice de desempleo o la tasa de inflación.[47] Y los elementos clave del contrato social (una buena salud y un empleo satisfactorio para el trabajador) son los factores determinantes de ese bienestar subjetivo.

Por otra parte, ¿qué tipo de sistema político produce mejores contratos sociales? En los países con regímenes políticos más presidencialistas y menos basados en la representación proporcional, el Estado tiende a tener un peso menor y los contratos sociales suelen ser menos generosos. Los sistemas políticos mayoritarios, como los de Estados Unidos y el Reino Unido, generan menores incentivos para atender a las demandas de las minorías; en ellos, los políticos tienen una mayor motivación para concentrar ventajas y beneficios en el grueso de la clase media. En países regidos por sistemas de representación proporcional, sin embargo, los Gobiernos tienden a facilitar más ayudas a sus ciudadanos, probablemente porque se necesitan coaliciones amplias para gobernar con el suficiente consenso político. Los Gobiernos de regímenes autoritarios, que apenas tienen que rendir cuenta alguna, están menos presionados para cumplir con

los términos del contrato social y, a veces, se valen del Estado simplemente para enriquecerse ellos y sus amigotes. En Estados frágiles es donde el contrato social es más débil, porque el Gobierno suele tener muchas dificultades para recaudar los ingresos necesarios, carece de las capacidades legales y políticas precisas y tiene limitadas sus facultades para organizar y proveer servicios públicos.

En realidad, en muchos países, el problema principal no es la falta de voluntad del Gobierno para cumplir con las expectativas de su ciudadanía, sino su incapacidad para hacerlo. Así ocurre en amplias zonas del mundo en desarrollo en África, América Latina, Oriente Próximo, Oriente Medio y el sur de Asia, donde el quid de la cuestión está en si el Estado puede recaudar ingresos y proveer servicios públicos básicos, como la educación, la sanidad y las infraestructuras que demandan de él los ciudadanos. En los países que tienen poblaciones jóvenes que votan, los ciudadanos cuentan al menos con la posibilidad de elegir a partidos y a líderes más favorables a satisfacer sus expectativas. En países que no son democracias, los ciudadanos tienen que afrontar la dificultad añadida de hallar otros mecanismos con los que presionar a la élite gobernante.

En las economías avanzadas, el problema no es tanto la incapacidad del Estado para actuar como las situaciones de punto muerto político entre los diversos intereses de la sociedad. Algunos actores se aferran a aquellas partes del contrato social que los benefician (edades de jubilación más tempranas, por ejemplo), mientras que otros (como los jóvenes o los más desfavorecidos) no pueden votar o, simplemente, no acuden a votar en defensa de sus intereses. Las reformas legislativas para anular el derecho al voto de ciertos electores, la manipulación de los distritos electorales, la acción de los grupos de presión política o la mera corrupción pueden frustrar las reformas. Posiblemente, la intervención más fundamental que se necesita en lugares así es facilitar que todo el mundo vote a fin de que los más desfavorecidos también puedan hacer oír su voz a la hora de dar forma

al contrato social. Encontrar opciones digitales seguras para votar es seguramente el próximo gran paso que deben dar las democracias. [48] A lo largo de la historia, los contratos sociales han tendido a ser más generosos si venían precedidos de unos sistemas políticos más inclusivos.

¿Pueden los países construir unos contratos sociales más generosos en un mundo de globalización y alta movilidad del capital, o la necesidad de competir con otras naciones hace inevitable que se embarquen en una carrera hacia el naufragio? La respuesta es que sí pueden. Entre los países que han sabido manejarse bien en la globalización, hay una amplia variedad de contratos sociales, unos más generosos que otros. No parece que exista una relación significativa entre la apertura de una economía y el nivel en el que en ella se están aplicando políticas redistributivas generosas, por ejemplo. [49] De hecho, los países que están más abiertos al comercio tienden a presentar mayores niveles de gasto público en reciclaje formativo de los trabajadores para amortiguar los impactos procedentes de la economía mundial. [50] En el futuro es posible que, en respuesta a la pandemia de la COVID-19, muchas empresas simplifiquen sus cadenas de suministro y trasladen la producción a puntos más cercanos a los mercados locales, lo que daría a los Gobiernos más autonomía aún para elegir políticas.

Aunque la estructura política y la capacidad del Estado son importantes, el cambio también puede originarse a partir de las crisis y de las nuevas coaliciones que resultan de estas. En el siglo XIV, la peste bubónica aniquiló a la mitad de la población de Inglaterra. La escasez de mano de obra consiguiente dio a los trabajadores un mayor poder para negociar mejores retribuciones, lo que señaló el principio del fin del feudalismo. En la Europa oriental, la peste tuvo el efecto contrario, pues los terratenientes consolidaron su poder imponiendo una «segunda servidumbre», con un mayor uso de mano de obra no remunerada y la creación de más instituciones extractivas. [51]

Las coyunturas críticas pueden generar oportunidades para que surjan acuerdos económicos más inclusivos en momentos en que muchas personas reclaman más de la sociedad.[52] En el siglo XX, la Gran Depresión alumbró el New Deal en Estados Unidos. La segunda guerra mundial fue el germen de la creación del Estado del bienestar moderno en el Reino Unido, y el Plan Marshall, el mecanismo que lo extendió por toda Europa. La actual pandemia mundial es uno de esos momentos de oportunidades de cambio. Los más vulnerables están sufriendo, y la tragedia ha puesto al descubierto la fragilidad de los sistemas sanitarios, la insuficiencia de las redes de protección social y la penuria de los mecanismos de atención a los mayores. Una generación de jóvenes se ha perdido una parte importante de su educación y es la que más se arriesga a sufrir menoscabos de renta futuros.[53] Las mujeres se han visto menos afectadas por el virus en sí, pero están soportando el grueso de los costes económicos y sociales de él derivados en forma de pérdidas de empleos y de crecimiento tanto del trabajo no remunerado como de la violencia doméstica durante los confinamientos.[54] Entretanto, los Gobiernos han acumulado enormes deudas que tendrán que pagarse a base de incrementos futuros de la productividad. No cabe duda, pues, de que, en muchos países, la población presionará para que se mejoren tanto la gestión de los riesgos como el seguro social que protege a los más vulnerables.

¿Pueden las sociedades y los Gobiernos responder a tantos desafíos colosales al mismo tiempo? Una de las cosas que he aprendido tras décadas de participación en negociaciones es que, en ocasiones, agrandar el problema facilita su solución. Incluir más puntos en el debate permite compensar mejor costes y beneficios y construir coaliciones favorables al cambio. Si soy un trabajador por cuenta ajena de cincuenta y muchos años, al que le queda poco para jubilarse, puede que esté dispuesto a trabajar algún año más si sé que, con ello, mis hijos obtendrán un fondo para formación a lo largo de toda la vida. Y una persona joven podría estar

encantada de pagar más impuestos si tuviera la sensación de que la sociedad ha invertido generosamente en su educación, y que continuará ayudándola para que aprenda nuevas competencias y que le procurará seguridad cuando llegue a la vejez.

La coalición favorable a un nuevo contrato social puede ser muy amplia y diversa. Los jóvenes ya se han movilizado para actuar por el medio ambiente. Puede que pronto hagan lo mismo a favor de un derecho a la educación permanente que les compense por lo que han perdido. Quienes trabajan en empleos precarios —sobre todo, mujeres, cuyas carreras laborales suelen ser menos continuas que las de los hombres— reclamarán prestaciones cada vez mejores para los trabajos flexibles, inversiones mayores en educación y políticas de reciclaje formativo fortalecidas. La pandemia también ha puesto de manifiesto la necesidad de una sanidad universal y de intervenciones de salud pública, como la obligación de llevar mascarilla o el fomento de una dieta y un peso saludables en la población. Y entre las personas más mayores, un nuevo sistema de pensiones mínimas y de atención a la vejez podría compensar la reforma de las edades de jubilación.

Conseguir un mejor contrato social dependerá, en última instancia, de que aumentemos la capacidad de rendición de cuentas en nuestros sistemas políticos. La manera de lograrlo variará según los países. En las democracias, los requisitos básicos son la participación electoral, la cobertura mediática de los temas descritos en este libro y el fomento del discurso público y de las presiones legislativas y judiciales sobre los decisores en el poder, para que atiendan las necesidades de todos en la sociedad. En aquellos países que no son democráticos, los ciudadanos frustrados hallarán otras vías (menos pacíficas, quizá) de presionar a sus dirigentes para que se decidan por el cambio. Pero, en todos los casos, será una mayor rendición de cuentas la que garantizará que los intereses colectivos sean atendidos de forma equitativa, eficiente y efectiva.

HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL PARA EL SIGLO XXI

Nos debemos más unos a otros. Un contrato social más generoso e inclusivo reconocería nuestras interdependencias, proporcionaría unas mínimas protecciones fundamentales para todos, haría que compartiéramos colectivamente ciertos riesgos y demandaría de todos los ciudadanos que contribuyeran cuanto pudieran durante el máximo tiempo que pudieran. No se trata de aumentar el tamaño del Estado del bienestar, sino de invertir en las personas y de construir un nuevo sistema para compartir los riesgos a fin de incrementar el bienestar general.

El cambio será inevitable porque las fuerzas de la tecnología, la demografía y las presiones medioambientales lo impulsarán. La cuestión es si nos prepararemos para ese cambio o seguiremos permitiendo que nuestras sociedades sean zarandeadas por fuerzas tan potentes como la de las últimas décadas. Este libro expone las dificultades a las que nos enfrentamos y proporciona un menú de alternativas para fundar un mejor contrato social a propósito de las familias, la educación, la salud, el trabajo, la vejez y los deberes entre las generaciones. No es un modelo, pero sí señala una dirección económicamente viable por la que avanzar. Tampoco es un menú fijo: cada país puede optar por poner en práctica algunos elementos y no otros dependiendo de sus valores y preferencias. En el mundo real, la mayoría de los contratos sociales se han ido reformando por fases y a lo largo de décadas, como consecuencia de la continua presión de la sociedad.

Abraham Lincoln dijo que «la mejor manera de predecir tu futuro es crearlo». Los ciudadanos han modelado la arquitectura de oportunidades de sus sociedades durante siglos, y sus elecciones han condicionado a su vez nuestras vidas. Estamos en un momento de la historia en el que necesitamos tomar nuevas decisiones. En nuestra mano está forjar un contrato social que nos proporcione (a nosotros y quienes vengan detrás) un futuro mejor. En el pasaje final del Informe Beveridge podemos leer que «el derecho a tener las

necesidades básicas cubiertas no es algo que se pueda imponer por obligación ni otorgar a una democracia, sino que esta debe ganárselo. Y para ello se necesita valor y fe, y cierta conciencia de unión nacional: valor para afrontar los hechos y las dificultades y superarlas; fe en nuestro futuro y en los ideales de obediencia a las normas y de libertad por los que, siglo tras siglo, nuestros antepasados estuvieron dispuestos a morir; y conciencia de una unión nacional que esté por encima de los intereses de cualquier clase o sector particular».[55] Reunir ese valor y ese sentido de unidad es algo que nos debemos unos a otros, y que nos debemos a nosotros mismos.

Agradecimientos

Como es lógico, estoy en deuda con muchísimas personas que me han ayudado a que este libro se haya hecho realidad.

Rupert Lancaster suscitó en mí la idea de escribirlo tras asistir a una conferencia que impartí en la Fundación Leverhulme en 2018. Para mí ha sido un lujo estar rodeada en la London School of Economics (LSE) de personas interesantes e interesadas por el tema, empezando por mis compañeros del comité y el consejo directivos de la Escuela. Fueron muchos los colegas que compartieron conmigo ideas y generosos comentarios sobre los primeros borradores y, en ese sentido, estoy especialmente agradecida a Oriana Bandiera, Nick Barr, Tim Besley, Tania Burchardt, Dilly Fung, John Hills, Emily Jackson, Julian LeGrand, Steve Machin, Nick Stern, Andrew Summers, Andrés Velasco y Alex Voorhoeve. Varios fueron también los amigos y excompañeros que me indicaron fuentes bibliográficas relevantes y me hicieron llegar comentarios y palabras de ánimo que me resultaron de gran ayuda cuando más los necesitaba: Patricia Alonso-Gamo, Sonya Branch, Elizabeth Corley, Diana Gerald, Antonio Estache, Hillary Leone, Gus O'Donnell, Sebastian Mallaby, Truman Packard, Michael Sandel y Alison Wolf. Les doy las gracias por sus buenas ideas; todos los errores subsistentes son míos en exclusiva.

La asistencia investigadora que me proporcionó Max Kiefel fue de primerísimo nivel: no solo encontró material interesante, sino que aportó también sugerencias muy útiles, a pesar de que, por culpa de la pandemia,

solo pudiéramos vernos en persona una vez. James Pullen, mi agente de Wylie, me ayudó a abrirme camino por el mundo editorial y fue un manantial constante de buenos consejos. Will Hammond, mi editor de Penguin Random House, me convenció para que no abusara del argot académico y me ayudó a hacer que el texto fuese mucho más fácil de leer. También Joe Jackson, de la Princeton University Press, me ofreció comentarios que fueron de gran ayuda para mí.

Debo muchísimo a mi madre, Maissa, que a tantas y tantas bibliotecas me acercó en coche en su día y que siempre estuvo ahí para apoyarme, a las duras y a las maduras. Les doy las gracias a mi hermana Nazli, a mi sobrina Leila y a mi muy numerosa familia extensa, que constituye un ejemplo maravilloso de contrato social generoso y capacitador de todos sus miembros. Tengo con mi esposo Raffael una enorme deuda de gratitud por haberme hecho más valiente y haberme animado a enfrentarme a retos cada vez mayores. Y nada estuvo más presente en mi pensamiento mientras escribía el capítulo dedicado al contrato social intergeneracional que nuestros hijos, Adam, Hanna, Hans-Silas, Nora y Olivia. Por ellos y por los demás hijos y futuros nietos de todos nosotros, espero que sepamos organizar un contrato social mejor que propicie nuestra prosperidad general y sin excepciones.

Referencias de las ilustraciones

Figura 1. El nivel «bajo» de ingresos es el de las familias que ocupan el 10 % inferior de la distribución de renta. La media para la OCDE se basa en veinticuatro de sus Estados miembros. Dorothee Rouzet, Aida Caldera Sánchez, Theodore Renault y Oliver Roehn, «Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies», OECD Economic Policy Paper, 27, septiembre de 2019, <https://doi.org/10.1787/c553d8d2-en>.

Figura 2. Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (OBR, R. Unido), «Fiscal Sustainability Report», 2018, <https://cdn.obr.uk/FSR-July-2018-1.pdf>.

Figura 3. La renta mostrada es en paridad de poder adquisitivo real. Christoph Lakner y Branko Milanovic, «Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession», *World Bank Economic Review*, 30, 2, 2016, págs. 203-232.

Figura 4. Cristian Alonso, Mariya Brussevich, Era Dabla-Norris, Yuko Kinoshita y Kalpana Kochar, «Reducing and Redistributing Unpaid Work: Stronger Policies to Support Gender Equality», IMF Working Paper, octubre de 2019, <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/WP/2019/wpiea2019225-print-pdf.ashx>.

Figura 5. El eje horizontal muestra las tasas de ocupación femenina, que miden en cada país la proporción de la población de mujeres de quince o más años de edad que tienen trabajo remunerado. El eje vertical muestra el gasto público en prestaciones para las familias medido en

porcentaje sobre el PIB. Sandra Tzvetkova y Esteban Ortiz Ospina, «Working Women: What Determines Female Labor Force Participation?», 2017, <https://ourworldindata.org/women-in-thelabor-force-determinants>. Datos extraídos de OCDE, *Society at a Glance*, OECD Publishing, 2019, <https://data.oecd.org/socialexp/family-benefits-public-spending.htm>; Organización Internacional del Trabajo, base de datos ILOSTAT, consultada en septiembre de 2018; Gapminder, HYDE, 2016, y División de Población de las Naciones Unidas, 2019, <https://www.gapminder.org/data/documentation/gd003>.

Tabla 1. La «alta» tasa de retorno privado de la educación primaria en países de renta alta se debe a un caso atípico: en concreto, a una estimación de 65 % para Puerto Rico, un país de nivel alto de renta según nuestro sistema de clasificación de renta corriente per cápita. George Psacharopoulos y Harry Patrinos, «Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature», *Policy Research Working Paper*, 8.402, Banco Mundial, 2018.

Figura 6. OCDE, *Getting Skills Right: Future Ready Adult Learning Systems*, OECD Publishing, 2019, <https://doi.org/10.1787/9789264311756-en>.

Figura 7. OCDE, *Getting Skills Right: Future Ready Adult Learning Systems*, OECD Publishing, 2019, <https://doi.org/10.1787/9789264311756-en>.

Figura 8. OCDE, *Health at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2015, <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>.

Figura 9. Irene Papanicolas, Alberto Marino, Luca Lorenzoni y Ashish Jha, «Comparison of Health Care Spending by Age in 8 High-Income Countries», JAMA Network Open, 2020, pág. e2014688, <https://doi:10.1001/jamanetworkopen.2020.14688>.

Tabla 2. FEM, *The Future of Jobs Report 2018*, Foro Económico Mundial, 2018.

Figura 10. Truman Packard, Ugo Gentillini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino e Indhira Santos, *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*, Banco Mundial, 2019, <https://doi:10.1596/978-1-4648-1427-3>. Usado bajo licencia CC BY 3.0 IGO.

Figura 11. OCDE, *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2019, <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>.

Figura 12. OCDE, *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2019, <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>.

Figura 13. Dorothée Rouzet, Aida Caldera Sánchez, Theodore Renault y Oliver Roehn, «Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies», OECD Economic Policy Paper, 27, septiembre de 2019, <https://doi.org/10.1787/c553d8d2-en>.

Figura 14. Base de 18.810 personas adultas de dieciséis o más años de edad de veintidós países distintos; trabajo de campo realizado entre septiembre y octubre de 2016. Fahmida Rahman y Daniel Tomlinson, *Cross Countries: International Comparisons of Intergeneration Trends*, Intergenerational Commission Report, Resolution Foundation, 2018.

Figura 15. FMI, *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*, Fondo Monetario Internacional, octubre de 2020.

Figura 16. Shunsuke Managi y Pushpam Kumar, *Inclusive Wealth Report 2018*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y Routledge, 2018. Reproducido con permiso de Taylor & Francis Group.

Figura 17. Esteban Ortiz Ospina, «Taxation», 2016, <https://ourworldindata.org/taxation>. Datos extraídos de Alan Reynolds, «Marginal Tax Rates», *The Concise Encyclopedia of Economics*, Library of Economics and Liberty, 2008, y consultados el 22 de septiembre de 2016, <http://www.econlib.org/library/Enc/MarginalTaxRates.html>; Gapminder, HYDE, 2016, y División de Población de las Naciones

Unidas, 2019, <https://www.gapminder.org/data/documentation/gd003>.

FIGURA 18. Truman Packard, Ugo Gentillini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino e Indhira Santos, *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*, Banco Mundial, 2019, <https://doi:10.1596/978-1-4648-1427-3>. Usado bajo licencia CC BY 3.0 IGO.

Notas

1. Esta afirmación se basa en cifras tomadas de la base de datos de medios de comunicación Factiva referidas a los últimos treinta años. En los medios, los comentaristas usaron esa expresión en particular para referirse al aumento de la violencia terrorista en Francia, al referéndum del Brexit en el Reino Unido y a la elección de Donald Trump en Estados Unidos. Fintan O'Toole, «Yeats Test Criteria Reveal We Are Doomed», *Irish Times*, 28 de julio de 2018.

2. En *Por qué fracasan los países*, Acemoglu y Robinson hablan de las «coyunturas críticas» que se dan cuando los periodos de profunda inestabilidad generan oportunidades para un cambio institucional de gran alcance sin que esté nada claro cuál será el resultado de este. Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Why Nations Fail*, Crown, 2012 [trad. cast.: *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona, Deusto, 2012].

3. Milton Friedman hizo la siguiente (y famosa) formulación de esa misma idea: «Solo una crisis —real o percibida— produce un cambio verdadero. En el momento en que llegue tal crisis, las acciones que se emprendan dependerán de las ideas entonces disponibles. Esa, creo yo, es nuestra función básica: desarrollar alternativas a las políticas existentes, y mantenerlas vivas y utilizables hasta que lo políticamente imposible se convierta en políticamente inevitable». Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962 [trad. cast.: *Capitalismo y libertad*, Madrid, Rialp, 1966].

4. Carole Seymour-Jones, *Beatrice Webb: Woman of Conflict*, Allison and Busby, 1992.

5. Muchos líderes poscoloniales estaban muy influidos por los fabianos. Era el caso, por ejemplo, de Jawaharlal Nehru (en India), Obafemi Awolowo (en Nigeria), Muhammad Ali Jinnah (en Pakistán), Lee Kuan Yew (en Singapur) y Michel Aflaq (en el mundo árabe).

6. Hay una reveladora anécdota relacionada con la única visita que realizó Margaret Thatcher al Departamento de Estudios del Partido Conservador en el verano de 1975. Justo después de que le expusieran el argumento de por qué el partido debía optar por una «vía intermedia», más pragmática, a fin de conquistar un mayor apoyo social, ella se sacó del maletín un ejemplar de *Los fundamentos de la libertad*, de Hayek, y exclamó: «En esto es en lo que creemos», y dio un fuerte golpe con el libro sobre la mesa. John Ranelagh, *Thatcher's People: An Insider's Account of the Politics, the Power and the Personalities*, Fontana, 1992. Ronald Reagan también reconoció la influencia de Hayek en su propio pensamiento y le rindió honores recibiéndolo personalmente en la Casa Blanca.

7. Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity, 1998 [trad. cast.: *La tercera vía: La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus, 1999]. Véase también Julian LeGrand y Saul Estrin, *Market Socialism*, Oxford University Press, 1989.

1. Véase una exposición muy útil de los fundamentos filosóficos de la estructura de la sociedad y de la relación de esta con la teoría del contrato social en el resumen que hizo Leif Wenar de las tesis de John Rawls en Leif Wenar, «John Rawls», *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, edición de la primavera de 2017.

2. Steven Pinker, *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism, and Progress*, Penguin/Viking, 2020 [trad. cast.: *En defensa de la Ilustración: Por la razón, la ciencia, el humanismo y el progreso*, Barcelona, Paidós, 2018]; Hans Rosling, Ola Rosling y Anna Rosling Rönnlund, *Factfulness: Why Things Are Better than You Think*, Sceptre, 2018 [trad. cast.: *Factfulness: Diez razones por las que estamos equivocados sobre el mundo y por qué las cosas están mejor de lo que piensas*, Barcelona, Deusto, 2018].

3. Edelman 2019 Trust Barometer Report, <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/201902/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf>.

4. Véase una maravillosa historia del papel de la recaudación de impuestos en la formación de los Estados en Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, University of California Press, 1989.

5. El concepto de contrato social lo encontramos ya en el 400 a.C., en el *Critón* y en la *República* de Platón, en los que el filósofo ateniense caracterizaba el sistema legal como una especie de contrato entre el individuo y el Estado. Posteriormente, autores medievales como Agustín de Hipona y Tomás de Aquino exploraron lo que significaba ser un buen ciudadano y cuál debería ser el margen apropiado de autonomía individual con relación a los intereses colectivos.

6. Thomas Hobbes, *Leviathan*, Penguin Classics, 2017 [1651] [trad. cast.: *Leviatán*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1940].

7. John Locke, *Two Treatises of Government,* J. M. Dent, 1993 [1689] [trad. cast.: *Dos ensayos sobre el gobierno civil*, Madrid, Espasa, 1991]. Las tesis de Locke a propósito de cuándo es legítimo rebelarse contra el soberano tuvieron una enorme influencia en los «padres fundadores» de Estados Unidos y en los autores de la Constitución estadounidense.

8. Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract*, Penguin Classics, 1968 [1762] [trad. cast.: *Contrato social*, Madrid, Espasa, 1975].

9. Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments*, Cambridge University Press, 2002 [1759] [trad. cast.: *La teoría de los sentimientos morales*, Madrid, Alianza, 1997]. Véase una interpretación actual en Jesse Norman, *Adam Smith: Father of Economics*, Penguin, 2018.

10. Howard Glennerster, *Richard Titmus: Forty Years On*, Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE, 2014.

11. O, como dice Sandel, «la democracia no exige una igualdad perfecta, pero sí que los ciudadanos compartan una vida común». Michael Sandel, *What Money Can't Buy*: *The Moral Limits of Markets*, Penguin, 2012, pág. 203 [trad. cast.: *Lo que el dinero no puede comprar: Los límites morales del mercado*, Barcelona, Debate, 2013, pág. 207].

12. John Rawls, *A Theory of Justice*, Belknap, 1971 [trad. cast.: *Teoría de la justicia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2.ª ed., 1995].

13. Ibídem, p. 73. Rawls expuso dos principios más en su teoría de la justicia: el principio de la libertad (todos debemos tener acceso al mayor conjunto posible de libertades básicas iguales, como la de expresión, la de asociación y conciencia, etcétera) y el principio de la diferencia (la renta, la riqueza y la base social de la dignidad personal deberían distribuirse del modo que más beneficie a los miembros más desfavorecidos de cada sociedad).

14. Gary Solon, «What Do We Know So Far about Intergenerational Mobility?», *Economic Journal*, 2018; Michael Amior y Alan Manning, «The Persistence of Local Joblessness», *American Economic Review*, 2018.

15. En aquel entonces, la esperanza de vida al nacer en Baviera era de 37,7 años para los hombres y de 41,4 para las mujeres, debido, sobre todo, a la elevada mortalidad infantil. La edad de jubilación en Alemania se rebajó hasta los sesenta y cinco años en 1916, algo que, en la actualidad, significa que el Estado paga pensión a cada persona jubilada durante unos veinte años de media. Martin Kohl, «Retirement and the Moral Economy: An Historical Interpretation of the German Case», *Journal of Ageing Studies*, 1, 2, 1987, págs. 125-144.

16. Véase un resumen de los logros de Beveridge en Nicholas Timmins, *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, HarperCollins, 2017 [trad. cast.: *Los cinco gigantes: Una biografía del Estado de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001].

17. OCDE, *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, 2018.

18. Grupo Banco Mundial, «Closing the Gap: The State of Social Safety Nets 2017», Banco Mundial, 2017.

19. Francesca Bastagli, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Valentina Barca, Georgina Sturge y Tanja Schmidt, con Luca Pellerano, «Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Programme Impact and of the Role of Design and Implementation Features», *Overseas Development Institute*, julio de 2016.

20. Ugo Gentilini, Mohamed Almenfi, Pamela Dale, Ana Verónica López, Ingrid Verónica Mújica, Rodrigo Quintana y Usama Zafar, «Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures», Banco Mundial, 12 de junio de 2020.

21. Alberto Alesina y Edward Glaeser, *Fighting Poverty in the U.S. and in Europe: A World of Difference*, Oxford University Press, 2004.

22. Holger Stichnoth y Karine Van der Straeten, «Ethnic Diversity, Public Spending and Individual Support for the Welfare State: A Review of the Empirical Literature», *Journal of Economic Surveys*, 27, 2, 2013, págs. 364-389. Stuart Soroka, Richard Johnston, Anthony Kevins, Keith Banting y Will Kymlicka, «Migration and Welfare Spending», *European Political Science Review*, 8, 2, 2016, págs. 173-194.

23. Nicholas Barr, *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, 5.ª ed., 2012, pág. 174.

24. John Hills, *Good Times, Bad Times: The Welfare Myth of Them and Us*, Policy Press, 2014.

25. Barr caracteriza el Estado del bienestar como un mecanismo de compartición óptima del riesgo que: (1) asegura al ciudadano en el momento de nacer frente a situaciones futuras incognoscibles ayudando a mitigar la pobreza; (2) responde a los fallos del mercado solucionando problemas técnicos de los seguros privados, sobre todo en la cobertura de situaciones de desempleo, riesgos médicos y atención social, y (3) contribuye al crecimiento económico construyendo capital humano y estimulando la asunción de riesgos. Véase Nicholas Barr, «Shifting Tides: Dramatic Social Changes Mean the Welfare State Is More Necessary than Ever», *Finance and Development*, 55, 4, diciembre de 2018, págs. 16-19.

26. Amartya Sen, *Commodities and Capabilities*, North Holland, 1985; Amartya Sen, «Development as Capability Expansion», *Journal of Development Planning*, 19, págs. 41-58, 1989; Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, 1999 [trad. cast.: *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000].

27. Margaret Thatcher, entrevistada en Douglas Keay, «Aids, Education and the Year 2000», *Women's Own*, 31 de octubre de 1987, págs. 8-10.

28. Franklin Delano Roosevelt, «Segundo discurso inaugural», 20 de enero de 1937.

29. Milton Friedman, «The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits», *New York Times Magazine*, 13 de septiembre de 1970.

30. La conclusión de un programa de investigación sobre el futuro de las compañías privadas dirigido por Colin Mayer fue que «la finalidad de la empresa es generar soluciones rentables a los problemas de las personas y del planeta, y, de paso, generar unas ganancias». Véase Colin Mayer, *Prosperity: Better Business Makes the Greater Good*, Oxford University Press, 2018.

31. Barr, *The Economics*, recuadro 10.2, pág. 274.

32. Se culpa a menudo a la globalización de la caída en los niveles salariales de los trabajadores de menor cualificación, pero las pruebas disponibles apuntan a la tecnología como el factor que más influye en esa dinámica. Según una estimación, el comercio solo explica entre el 10 y el 20 % del cambio en los salarios, y la inmigración aún menos, mientras que la mayor repercusión, con diferencia, es la provocada por el hecho de que la tecnología favorezca la demanda laboral de trabajadores con mayores niveles de cualificación. Philip Swagel y Matthew Slaughter, «The Effects of Globalisation on Wages in Advanced Economies», IMF Working Paper, 1997.

33. Para unos buenos análisis económicos del impacto de la globalización en los mercados laborales de las economías avanzadas, véanse Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, W. W. Norton, 2002 [trad. cast.: *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002]; Paul Krugman y Anthony Venables, «Globalization and the Inequality of Nations», *Quarterly Journal of Economics*, 110, 4, 1995, págs. 857-880; Paul Collier, *The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties*, Penguin Random House, 2018; Raghuram Rajan, *The Third Pillar: The Revival of Community in a Polarized World*, William Collins, 2019; David Autor y David Dorn, «The Growth of Low Skill Service Jobs and the Polarization of the U.S. Labor Market», *American Economic Review*, 103, 5, 2013, págs. 1553-1597. La de Janesville, una localidad industrial próxima a Detroit que trató de hacer frente a los efectos de los cierres de fábricas automovilísticas, es una historia típica que ha servido para elaborar una conmovedora descripción de los costes humanos de la mudanza económica. Amy Goldstein, *Janesville: An American Story*, Simon and Schuster, 2018. Como contraste, Iversen y Soskice argumentan que el capital va a la caza de trabajadores muy cualificados (concentrados en los grandes centros urbanos) y que los gobiernos nacionales conservan por ello una considerable autonomía de decisión política. Véase Torben Iversen y David Soskice, *Democracy and Prosperity: Re-inventing Capitalism through a Turbulent Century*, Princeton University Press, 2019.

34. David H. Autor, David Dorn y Gordon H. Hanson, «The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade», *Annual Review of Economics*, 8, 2016, págs. 205-240; Mark Muro y Joseph Parilla, «Maladjusted: It's Time to Reimagine Economic Adjustment Programs», *Brookings*, 10 de enero de 2017.

35. En la literatura especializada, se ha tendido a considerar que la función de la participación laboral de las mujeres dibuja una curva en forma de U, con niveles elevados en países muy pobres (donde las mujeres participan en la agricultura) y en países muy ricos. Datos más recientes al respecto parecen mostrar pautas más heterogéneas en ese sentido. Stephan Klasen, «What Explains Uneven Female Labour Force Participation Levels and Trends in Developing Countries?», *World Bank Research Observer*, 34, 2, agosto de 2019, págs. 161-197.

36. Naila Kabir, Ashwini Deshpande y Ragui Assaad, «Women's Access to Market Opportunities in South Asia and the Middle East and North Africa», Working Paper, Departamento de Desarrollo Internacional, London School of Economics en colaboración con la Universidad Ashoka y el Foro de Investigaciones Económicas (ERF), 2020.

37. Esteban Ortiz Ospina y Sandra Tzvetkova, «Working Women: Key Facts and Trends in Female Labour Force Participation», *Our World in Data*, Oxford University Press, 2017.

38. Jonathan Ostry, Jorge Álvarez, Raphael Espinoza y Chris Papgeorgiou, «Economic Gains from Gender Inclusion: New Mechanisms, New Evidence», *IMF Staff Discussion Paper*, 2018.

39. Daniel Susskind y Richard Susskind, *The Future of the Professions*, Oxford University Press, 2015 [trad. cast.: *El futuro de las profesiones: Cómo la tecnología transformará el trabajo de los expertos humanos*, Zaragoza, Teell, 2016].

40. Andrew McAfee y Erik Brynjolfsson, *The Second Machine Age*, W. W. Norton, 2014 [trad. cast.: *La segunda era de las máquinas: Trabajo, progreso y prosperidad en una época de brillantes tecnologías*, Buenos Aires, Temas, 2016].

41. IPCC, *Special Report Global Warming of 1.5 Degrees*, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2018.

42. Rattan Lal y B. A. Stewart (comps.), *Soil Degradation*, vol. 11 de *Advances in Soil Science*, Springer-Verlag, 1990; Sara J. Scherr, «Soil Degradation: A Threat to Developing Country Food Security by 2020?», Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), 1999.

43. Gerardo Ceballos, Anne H. Ehrlich y Paul R. Ehrlich, *The Annihilation of Nature: Human Extinction of Birds and Mammals*, Johns Hopkins University Press, 2015, pág. 135.

44. FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2018—Meeting the Sustainable Development Goals*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2018 [trad. cast.: *El estado mundial de la pesca y la acuicultura, 2018*, FAO, 2018].

1. Adalbert Evers y Birgit Riedel, *Changing Family Structures and Social Policy: Child Care Services in Europe and Social Cohesion*, Universidad de Gieβen, 2002, pág. 11.

2. La primera vez que el principio de subsidiariedad se consagró allí en un texto legal fue en la Ley de Bienestar Juvenil de 1922, de la República de Weimar, y desde entonces se ha vuelto a reafirmar en las subsiguientes enmiendas introducidas en esa norma. Margitta Mätzke, «Comparative Perspectives on Childcare Expansion in Germany: Explaining the Persistent East-West Divide», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21, 1, 2019, págs. 47-64; Juliane F. Stahl y Pia S. Schober, «Convergence or Divergence? Educational Discrepancies in Work-Care Arrangements of Mothers with Young Children in Germany», *Work, Employment and Society*, 32, 4, 2018, págs. 629-649.

3. La convergencia entre las distribuciones ocupacionales de los diferentes grupos de género y raciales entre 1960 y 2010 en Estados Unidos (y, en concreto, la asignación mejorada del talento que esa convergencia ha supuesto) explica entre un 20 y un 40 % del crecimiento del producto agregado por persona registrado en ese mismo tiempo. Véase Chang-Tai Hsieh, Erik Hurst, Charles I. Jones y Peter J. Klenow, «The Allocation of Talent and U.S. Economic Growth», *Econometrica*, 87, 5, septiembre de 2019, págs. 1439-1474.

4. Este fenómeno de mujeres de talento reemplazando a hombres más mediocres también se observa en el ámbito de la política. Véase Timothy Besley, Olle Folke, Torsten Persson y Johanna Rickne, «Gender Quotas and the Crisis of the Mediocre Man: Theory and Evidence from Sweden», *American Economic Review*, 107, 8, 2017, págs. 2204-2242.

5. Facultad de Derecho de Columbia, «A Brief Biography of Justice Ginsburg», archivo web de la Facultad de Derecho de Columbia. Su contemporánea en el Tribunal Supremo, la jueza Sandra Day O’’Connor, solo pudo encontrar trabajo como secretaria jurídica en 1952 pese a haber sido tercera en su promoción de Derecho en Stanford.

6. Rhea E. Steinpreis, Katie A. Anders y Dawn Ritzke, «The Impact of Gender on the Review of the Curriculum Vitae of Job Applicants and Tenure Candidates: A National Empirical Study», *Sex Roles*, 41, 1999, págs. 509-528; Shelley J. Correll, Stephen Benard e In Paik, «Getting a Job: Is There a Motherhood Penalty?», *American Journal of Sociology*, 112, 5, marzo de 2007, págs. 1297-1338; Kathleen Feugen, Monica Biernat, Elizabeth Haines y Kay Deaux, «Mothers and Fathers in the Workplace: How Gender and Parental Status Influence Judgements of Job-Related Competence», *Journal of Social Issues*, 60, 4, diciembre de 2004, págs. 737-754.

7. Arlie Russell Hochschild y Anne Machung, *The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home*, Viking, 1989 [trad. cast.: *La doble jornada: Familias trabajadoras y la revolución en el hogar*, Madrid, Capitán Swing, 2021].

8. Cristian Alonso, Mariya Brussevich, Era Dabla-Norris, Yuko Kinoshita y Kalpana Kochar, «Reducing and Redistributing Unpaid Work: Stronger Policies to Support Gender Equality», IMF Working Paper, octubre de 2019, <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/WP/2019/wpiea2019225-print-pdf.ashx>.

9. Alonso *et al.*, «Reducing and Redistributing Unpaid Work», pág. 13.

10. Emma Samman, Elizabeth Presler-Marshall y Nicola Jones, en colaboración con Tanvi Bhaktal, Claire Melamed, Maria Stavropoulou y John Wallace, *Women's Work: Mothers, Children and the Global Childcare Crisis*, Overseas Development Institute, marzo de 2016.

11. Hace poco, Melinda Gates señalaba en un artículo que, «en Estados Unidos, el 75 % de las madres han renunciado a oportunidades laborales, han cambiado de trabajo o han abandonado la población activa para ocuparse de las responsabilidades del cuidado de los niños. Las madres tienen el triple de probabilidades que los padres de dejar su puesto de trabajo para cuidar de los hijos o de otros familiares. Más del 60 % de las mujeres desempleadas alegan las responsabilidades familiares como el motivo de que no estén trabajando. Un tercio de las mujeres nacidas durante el *baby boom* cuidan de un padre o una madre mayores, y un 11 % de ellas han salido de la población activa para ocuparse de ese cuidado a tiempo completo». Véase Melinda Gates, «Gender Equality Is within Our Reach», *Harvard Business School*, octubre de 2019.

12. Véanse datos de este fenómeno en el Reino Unido en Monica Costa Rias, Robert Joyce y Francesca Parodi, «The Gender Pay Gap in the UK: Children and Experience in Work», Institute for Fiscal Studies, febrero de 2018.

13. Jonathan D. Ostry, Jorge Alvarez, Rafael A. Espinoza, Chris Papageorgiou y Maurice Obstfeld, «Economic Gains from Gender Inclusion: New Mechanisms, New Evidence», IMF Staff Discussion Note, octubre de 2018.

14. Para saber más sobre el debate entre el modelo que apuesta por la «familiación» de los cuidados y el que apoya la «desfamiliación» de estos, véanse Ruth Lister, «“She Has Other Duties”: Women, Citizenship and Social Security», en Sally Baldwin y Jane Falkingham (comps.), *Social Security and Social Change: New Challenges*, Harvester Wheatsheaf, 1994; Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford University Press, 1999 [trad. cast.: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000]; Roger Goodman e Ito Peng, «The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building», en Gøsta Esping-Andersen (comp.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage, 1996, págs. 192-224; Huck-Ju Kwon, «Beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East Asian Welfare Systems», *Journal of Social Policy*, 26, 4, octubre de 1997, págs. 467-484; Ito Peng y Joseph Wong, «East Asia», en Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger y Christopher Pierson (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, 2010; Mi Young An e Ito Peng, «Diverging Paths? A Comparative Look at Childcare Policies in Japan, South Korea and Taiwan», *Social Policy and Administration*, 50, 5, septiembre de 2016, págs. 540-555.

15. Emma Samman, Elizabeth Presler-Marshall y Nicola Jones, en colaboración con Tanvi Bhatkal, Claire Melamed, Maria Stavropoulou y John Wallace, *Women's Work: Mothers, Children and the Global Childcare Crisis*, Overseas Development Institute, marzo de 2016, pág. 34.

16. Ibídem, pág. 34.

17. En China, la participación laboral de las mujeres cayó en las zonas urbanas porque la provisión pública de servicios de guardería y preescolar descendió y, en paralelo, aumentó la necesidad de recurrir a la ayuda de las abuelas. Pero si las abuelas retrasan su jubilación efectiva, su capacidad para proporcionar atención infantil gratuita disminuirá y el Gobierno tendrá que reinstaurar opciones públicas en el futuro. Véase Yunrong Li, «The Effects of Formal and Informal Childcare on the Mother’s Labor Supply—Evidence from Urban China», *China Economic Review*, 44, julio de 2017, págs. 227-240.

18. Daniela del Boca, Daniela Piazzalunga y Chiara Pronzato, «The Role of Grandparenting in Early Childcare and Child Outcomes», *Review of Economics of the Household*, 16, 2018, págs. 477-512.

19. El gasto medio en educación en los países de la OCDE en 2016 fue del 5 % del PIB (<https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>). La media del gasto en sanidad en 2017 en la OCDE fue del 12,55 % (<https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS>).

20. Chris M. Herbst, «The Rising Cost of Child Care in the United States: A Reassessment of the Evidence», IZA Discussion Paper 9072, 2015, citado en Samman *et al.*, *Women's Work*, pág. 33.

21. Daniela del Boca, Silvia Pasqua y Chiara Pronzato, «Motherhood and Market Work Decisions in Institutional Context: a European Perspective», *Oxford Economic Papers*, 61, abril de 2009, págs. i147-i171; Joya Misra, Michelle J. Budig y Stephanie Moller, «Reconciliation Policies and the Effects of Motherhood on Employment, Earnings and Poverty», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 9, 2, 2007, págs. 135-155.

22. Gøsta Esping-Andersen, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2002; Olivier Thevenon, «Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis», *Population and Development Review*, 37, 1, marzo de 2011, págs. 57-87; Paolo Barbieri y Rossella Bozzon, «Welfare Labour Market Deregulation and Households' Poverty Risks: An Analysis of the Risk of Entering Poverty at Childbirth in Different European Welfare Clusters», *Journal of European Social Policy*, 26, 2, 2016, págs. 99-123.

23. Giulia Maria Dotti Sani, «The Economic Crisis and Changes in Work-Family Arrangements in Six European Countries», *Journal of European Social Policy*, 28, 2, 2018, págs. 177-193; Anne Gauthier, «Family Policies in Industrialized Countries: Is There Convergence?», *Population*, 57, 3, 2002, págs. 447-474; Misra *et al.*, «Reconciliation Policies»; Joya Misra, Stephanie Moller, Eiko Strader y Elizabeth Wemlinger, «Family Policies, Employment and Poverty among Partnered and Single Mothers», *Research in Social Stratification and Mobility*, 30, 1, 2012, págs. 113-128; Thevenon, «Family Policies».

24. OIT, *Maternity and Paternity at Work: Law and Practice across the World*, Organización Internacional del Trabajo, 2014, citado en Samman *et al.*, *Women's Work*, pág. 47.

25. En un análisis a nivel de empresa sobre una muestra de 33.302 compañías en cincuenta y tres países en vías de desarrollo, se comprobó que el porcentaje de mujeres empleadas en empresas privadas es significativamente superior en países donde el permiso de paternidad es obligatorio que en aquellos donde no lo es. Según una estimación bastante conservadora, se calcula que el incremento en la proporción de mujeres trabajadoras asociado al efecto de una baja obligatoria por paternidad es de 6,8 puntos porcentuales. Véase Mohammad Amin, Asif Islam y Alena Sakhonchik, «Does Paternity Leave Matter for Female Employment in Developing Economies? Evidence from Firm-Level Data», *Applied Economics Letters*, 23, 16, 2016, págs. 1145-1148.

26. ODI, *Women's Work: Mothers, Children and the Global Childcare Crisis*, Overseas Development Institute, 2016.

27. Una parte importante de la literatura especializada se centra en la relación entre el coste del cuidado infantil y la participación laboral femenina. La hipótesis de esas investigaciones es que, cuanto más asequibles son esos servicios, más se utilizan, y más probable resulta que esas mujeres participen en el mercado de trabajo. Tanto Anderson y Levine como Blau y Currie proporcionan detallados análisis de las estimaciones de la elasticidad de la oferta de trabajo femenino con respecto al coste de la atención infantil en Estados Unidos. La mayoría de los resultados indican que, a medida que cae el precio del cuidado infantil, se incrementa la participación de las madres en la población activa. Existe, eso sí, una gran variación en la magnitud de las diferentes estimaciones. Patricia Anderson y Philip Levine, «Child Care and Mother's Employment Decisions», en David Card y Rebecca Blank (comps.), *Finding Jobs: Work and Welfare Reform*, Russell Sage, 2000; David Blau y Janet Currie, «Pre-School, Day Care, and After-School Care: Who's Minding the Kids?», *Handbook of the Economics of Education*, 2, 2006, págs. 1163-1278; Mercedes Mateo Díaz y Lourdes Rodríguez-Chamussy, «Childcare and Women's Labor Participation: Evidence for Latin America and the Caribbean», nota técnica IDB-TN-586, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

28. A partir de datos de encuestas de hogares que contabilizaban cerca de 130.000 mujeres en veintiún países en desarrollo, se calcula que la penalización por hijo en el mundo que aún se está desarrollando es aproximadamente de un 22 %, pero su efecto real cae a solo un 7 % cuando se tienen en cuenta factores como la edad, el nivel educativo y el estado civil. La penalización también disminuye a medida que los hijos se van haciendo mayores y llega incluso a invertirse para el caso de aquellas mujeres que tienen hijas con edad suficiente para compartir la responsabilidad de las tareas del hogar (lo que permite que esas madres puedan ganar más dinero trabajando fuera). Jorge M. Agüeroa, Mindy Marksb y Neha Raykarc, «The Wage Penalty for Motherhood in Developing Countries», Working Paper, Universidad de California en Riverside, mayo de 2012.

29. Henrik Kleven, Camille Landais, Johanna Posch, Andreas Steinhauer y Josef Zweimuller, «Child Penalties across Countries: Evidence and Explanations», *American Economic Association Papers and Proceedings*, 2019. Tampoco existen pruebas de que las penalizaciones por hijo sean consecuencia de una ventaja biológica comparativa de las mujeres para ocuparse de los hijos. Véase Henrik Kleven, Camille Landais y Jakob Egholt Sogaard, «Does Biology Drive Child Penalties? Evidence from Biological and Adoptive Families», Working Paper, London School of Econmics, mayo de 2020.

30. Los tres países aumentaron su apoyo económico a la atención infantil durante la primera década del siglo XXI. De todos modos, en Japón, buena parte del incremento ha sido en forma de ayuda económica a las familias para que sean ellas las que cuiden de los niños, mientras que Corea ha reforzado su política de apoyo al uso familiar de servicios de guardería y preescolar, y Taiwán ha concentrado su respaldo económico en el ámbito de los permisos y las bajas.

31. Takeru Miyajima y Hiroyuki Yamaguchi, «I Want to, but I Won’t: Pluralistic Ignorance», *Frontiers in Psychology*, 20, septiembre de 2017, <doi:10.3389/fpsyg.2017.01508>.

32. Ingólfur V. Gíslason, «Parental Leave in Iceland Gives Dad a Strong Position», *Nordic Labour Journal*, abril de 2019.

33. Rachel G. Lucas-Thompson, Wendy Goldberg y JoAnn Prause, «Maternal Work Early in the Lives of Children and Its Distal Associations with Achievement and Behavior Problems: A Meta-analysis», *Psychological Bulletin*, 136, 6, 2010, págs. 915-942.

34. Charles L. Baum, «Does Early Maternal Employment Harm Child Development? An Analysis of the Potential Benefits of Leave Taking», *Journal of Labor Economics*, 21, 2, 2003, págs. 409-448; David Blau y Adam Grossberg, «Maternal Labor Supply and Children's Cognitive Development», *Review of Economics and Statistics*, 74, 3, agosto de 1992, págs. 474-481.

35. Comité sobre Políticas Relacionadas con Familia y Trabajo (EE. UU.), *Working Families and Growing Kids: Caring for Children and Adolescents*, National Academies Press, 2003.

36. Jane Waldfogel, Wen-Jui Han y Jeanne Brooks-Gunn, «The Effects of Early Maternal Employment on Child Cognitive Development», *Demography*, 39, 2, mayo de 2002, págs. 369-392.

37. Lucas-Thompson *et al.*, «Maternal Work Early in the Lives of Children», págs. 915-942.

38. Ellen S. Peisner-Feinberg, Margaret R. Burchinal, Richard M. Clifford, Mary L. Culkin, Carollee Howes, Sharon Lynn Kagan y Noreen Yazejian, «The Relation of Preschool Child-Care Quality to Children's Cognitive and Social Developmental Trajectories through Second Grade», *Child Development*, 72, 5, 2001, págs. 1534-1553.

39. Eric Bettinger, Torbjørn Hægeland y Mari Rege, «Home with Mom: The Effects of Stay-at-Home Parents on Children's Long-Run Educational Outcomes», *Journal of Labor Economics*, 32, 3, julio de 2014, págs. 443-467.

40. Michael Baker y Kevin Milligan, «Maternal Employment, Breastfeeding, and Health: Evidence from Maternity Leave Mandates», *Journal of Labor Economics*, 26, 2008, págs. 655-692; Michael Baker y Kevin Milligan, «Evidence from Maternity Leave Expansions of the Impact of Maternal Care on Early Child Development», *Journal of Human Resources*, 45, 1, 2010, págs. 1-32; Astrid Würtz-Rasmussen, «Increasing the Length of Parents' Birth-Related Leave: The Effect on Children's Long-Term Educational Outcomes», *Labour Economics*, 17, 1, 2010, págs. 91-100; Christopher J. Ruhm, «Are Recessions Good for Your Health?», *Quarterly Journal of Economics*, 115, 2, mayo de 2000, págs. 617-650; Sakiko Tanaka, «Parental Leave and Child Health across OECD Countries», *Economic Journal*, 115, 501, febrero de 2005, págs. F7-F28.

41. Maya Rossin, «The Effects of Maternity Leave on Children's Birth and Infant Health Outcomes in the United States», *Journal of Health Economics*, 30, 2, marzo de 2011, págs. 221-239.

42. Lucas-Thompson *et al.*, «Maternal Work Early in the Lives of Children».

43. Kathleen McGinn, Mayra Ruiz Castro y Elizabeth Long Lingo, «Learning from Mum: Cross-National Evidence Linking Maternal Employment and Adult Children's Outcomes», *Work, Employment and Society*, 33, 3, 2019, págs. 374-400.

44. Susan Kromelow, Carol Harding y Margot Touris, «The Role of the Father in the Development of Stranger Sociability in the Second Year», *American Journal of Orthopsychiatry*, 60, 4, octubre de 1990, págs. 521-530.

45. Vaheshta Sethna, Emily Perry, Jill Domoney, Jane Iles, Lamprini Psychogiou, Natasha Rowbotham, Alan Stein, Lynne Murray y Paul Ramchandani, «Father-Child Interactions at 3 months and 24 Months: Contributions to Child Cognitive Development at 24 Months», *Infant Mental Health Journal*, 38, 3, 2017, págs. 378-390.

46. J. Kevin Nugent, «Cultural and Psychological Influences on the Father's Role in Infant Development», *Journal of Marriage and the Family*, 53, 2, 1991, págs. 475-485.

47. Alonso *et al.*, *Reducing and Redistributing*, pág. 21.

1. Max Roser y Esteban Ortiz Ospina, «Primary and Secondary Education», *Our World in Data*, 2020.

2. Banco Mundial, «World Bank Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise», Grupo Banco Mundial, 2018, pág. 4.

3. Banco Mundial, «World Bank Education Overview: Higher Education (English)», Grupo Banco Mundial, 2018.

4. Asimismo, los rendimientos de la educación son un 2 % superiores para las chicas que para los chicos. Véase George Psacharopoulos y Harry Patrinos, «Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature», Policy Research Working Paper 8402, Banco Mundial, 2018.

5. Jack B. Maverick, «What Is the Average Annual Return on the S&P 500?», *Investopedia*, mayo de 2019.

6. Gobierno del Reino Unido, «Future of Skills and Lifelong Learning», Foresight Report (Informe de Prospectiva), Oficina del Gobierno Británico para la Ciencia, 2017.

7. Richard Layard y George Psacharopoulos, «The Screening Hypothesis and the Returns of Education», *Journal of Political Economy*, 82, 5, septiembre-octubre de 1974, págs. 985-998; David Card y Alan B. Krueger, «Does School Quality Matter? Returns to Education and the Characteristics of Public Schools in the United States», *Journal of Political Economy*, 100, 1, febrero de 1992, págs. 1-40; Damon Clark y Paco Martorell, «The Signalling Value of a High School Diploma», *Journal of Political Economy*, 122, 2, abril de 2014, págs. 282-318.

8. Daron Acemoglu, «Technical Change, Inequality, and the Labor Market», *Journal of Economic Literature*, 40, 1, marzo de 2002, págs. 7-22.

9. Claudia Goldin y Lawrence F. Katz, *The Race between Education and Technology*, Harvard University Press, 2008.

10. Banco Mundial, «World Bank Development Report: The Changing Nature of Work», Grupo Banco Mundial, 2019, pág. 71.

11. Un incremento de una desviación estándar en el nivel de competencias de resolución de problemas está estadísticamente asociado a una prima salarial de entre un 10 y un 20 %. Véase Peer Ederer, Ljubica Nedelkoska, Alexander Patt y Slyvia Castellazzi, «How Much Do Employers Pay for Employees' Complex Problem Solving Skills?», *International Journal of Lifelong Learning*, 34, 4, 2015, págs. 430-447.

12. Lynda Gratton y Andrew Scott, *The 100 Year Life: Living and Working in an Age of Longevity*, Bloomsbury, 2016 [trad. cast.: *La vida de 100 años: Vivir y trabajar en la era de la longevidad*, Bilbao, Verssus, 2017].

13. Ibídem, pág. 110.

14. OCDE, *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2019, cap. 3.

15. William («Cory») Johnson, académico regio de 1832 a 1841, y director de 1845 a 1872, en su *Eton Reform II*, según versión adaptada de George Lyttelton en un escrito dirigido a Rupert Hart-Davis.

16. J. Fraser Mustard, «Early Brain Development and Human Development», en R. E. Tremblay, M. Boivin y R. de V. Peters (comps.), *Encyclopedia on Early Childhood Development*, 2010, <http://www.child-encyclopedia.com/importanceearly-childhood-development/according-experts/early-brain-development-andhuman>.

17. Arthur J. Reynolds, Judy A. Temple, Suh-Ruu Ou, Irma A. Arteaga y Barry A. B. White, «School-Based Early Childhood Education and Age-28 Well-Being: Effects by Timing, Dosage, and Subgroups», *Science*, 333, 15 de julio de 2011, págs. 360-364.

18. Rebecca Sayre, Amanda E. Devercelli, Michelle J. Neuman y Quentin Wodon, «Investing in Early Childhood Development: Review of the World Bank’s Recent Experience», Grupo Banco Mundial, 2014.

19. Paul Glewwe, Hanan G. Jacoby y Elizabeth M. King, «Early Childhood Nutrition and Academic Achievement: A Longitudinal Analysis», *Journal of Public Economics*, 81, 3, 2001, págs. 345-368; Emiliana Vegas y Lucrecia Santibáñez, «The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean», Latin American Development Forum, Banco Mundial, 2010 [trad. cast.: «La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe», Foro sobre desarrollo de América Latina, Banco Mundial, 2010].

20. Además de recopilar numerosísimos datos y pruebas a nivel de los países individuales, desarrollaron una simulación que mostraba que un incremento de un 25 % en la matriculación en preescolar en el conjunto de los países tendría un beneficio de 10.600 millones de dólares, y que incrementarla hasta en un 50 % arrojaría un beneficio total de 33.700 millones, lo que daría una ratio de beneficio-coste de hasta 17,6 por 1. Véanse Patrice L. Engle, Maureen M. Black, Jere R. Behrman, Meena Cabral de Mello, Paul J. Gertler, Lydia Kapiriri, Reynaldo Martorell, Mary Eming Young y el International Child Development Steering Group, «Child Development in Developing Countries 3: Strategies to Avoid the Loss of Developmental Potential in More than 200 Million Children in the Developing World», *Lancet*, 369, enero de 2007, págs. 229-242; Patrice Engle, Lia Fernald, Harold Alderman, Jere Behrman, Chloe O'Gara, Aisha Yousafzai, Meena Cabral de Mello, Melissa Hidrobo, Nurper Ulkuer, Ilgi Ertem y Selim Iltus, «Strategies for Reducing Inequalities and Improving Developmental Outcomes for Young Children in Low and Middle Income Countries», *Lancet*, 378, noviembre de 2011, págs. 1339-1353.

21. Engle *et al.*, «Child Development».

22. Paul Gertler, James Heckman, Rodrigo Pinto Arianna Zanolini, Christel Vermeersch, Susan Walker, Susan M. Chang y Sally Grantham-McGregor, «Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica», *Science*, 344, 30 de mayo de 2014, págs. 998-1001.

23. El conjunto de pruebas y datos acumulados muestra que la participación en toda una serie diversa de programas de preescolar no solo mejora la preparación de los niños para la escuela y su rendimiento temprano en los estudios (Lynn A. Karoly, Peter W. Greenwood, Susan S. Everingham, Jill Hoube, M. Rebecca Kilburn, C. Peter Rydell, Matthew Sanders y James Chiesa, «Investing in Our Children: What We Know and Don't Know about the Costs and Benefits of Early Childhood Interventions», RAND Corporation, 1998; Crag T. Ramey y Sharon Landesman Ramey, «Early Intervention and Early Experience», *American Psychologist*, 53, 2, 1998, págs. 109-120, y Karl R. White, «Efficacy of Early Intervention», *The Journal of Special Education*, 19, 4, 1985, págs. 401-416), sino que también está asociada —muchos años después— con una menor necesidad de formación y clases compensatorias (W. Steven Barnett, «Long-Term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes», *The Future of Children*, 5, 3, 1995, págs. 25-50; Karoly *et al.*, «Investing», y Jack P. Shonkoff y Deborah A. Phillips (comps.), *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*, National Academy Press, 2000), con una menor incidencia de conductas delictivas (Eliana Garcés, Duncan Thomas y Janet Currie, «Longer-Term Effects of Head Start», *American Economic Review*, 92, 4, 2002, págs. 999-1012; Arthur J. Reynolds, Judy A. Temple, Dylan L. Robertson y Emily A. Mann, «Long-Term Effects of an Early Childhood Intervention on Educational Achievement and Juvenile Arrest: A 15-Year Follow-up of Low-Income Children in Public Schools», *Journal of the American Medical Association*, 285, 18, 2001, págs. 2339-2346, y L. J. Schweinhart, H. V. Barnes y D. P. Weikart, «Significant Benefits: The High/Scope Perry Preschool Study through Age 27», Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation 10, High/Scope Press, 1993; Karoly *et al.*, «Investing») y con unos niveles superiores de rendimiento y éxito en los estudios (Frances A. Campbell, Craig T. Ramey, Elizabeth Pungello, Joseph Sparling y Shari Miller-Johnson, «Early Childhood Education: Young Adult Outcomes from the Abecedarian Project», *Applied Developmental Science*, 6, 1, 2002, págs. 42-57; Consortium for Longitudinal Studies (comp.), *As the Twig Is Bent: Lasting Effects of Preschool Programs*, Erlbaum, 1983; Reynolds *et al.*, «Long-term Effects»; Schweinhart *et al.*, «Significant Benefits»; Ramey y Ramey, «Early Intervention»; Barnett, «Long-Term Effects»; Shonkoff y Phillips, *From Neurons to Neighborhoods*; Garcés, Thomas y Currie, «Longer-Term Effects»; Reynolds *et al.*, «Long-Term Effects»; Schweinhart *et al.*, «Significant Benefits», y Campbell *et al.*, «Early Childhood Education»).

24. Reynolds *et al.*, «School-Based Early Childhood Education», págs. 360-364. Curiosamente, en otros estudios se ha visto que la educación en la primera infancia beneficia más a las niñas que los niños. Por ejemplo, en una investigación realizada en Carolina del Norte, se observó que las condiciones de partida de los niños (aquellas que se comparaban con la situación posterior a las intervenciones) tendían a ser mejores que las de las niñas en aquellos casos en que los padres (varones) tendían a estar más presentes en el hogar y había una mayor disponibilidad de recursos económicos. Véase Jorge Luis García, James J. Heckman y Anna L. Ziff, «Gender Differences in the Benefits of an Influential Early Childhood Program», *European Economic Review*, 109, 2018, págs. 9-22.

25. Banco Mundial, «World Bank Development Report 2019», pág. 75.

26. Ibídem.

27. OCDE, «OECD Family Database», Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2019, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

28. Banco Mundial, «World Bank Development Report 2019», págs. 74-75.

29. Joseph Fishkin, *Bottlenecks: A New Theory of Equal Opportunity*, Oxford University Press, 2014.

30. Canadian Literacy and Learning Network (Red Canadiense de Lectoescritura y Aprendizaje), «Seven Principles of Adult Learning», sitio web, Oficina de Lectoescritura y otras Aptitudes Esenciales, Gobierno de Canadá, 2014.

31. Malcolm S. Knowles, Elwood F. Holton III y Richard A. Swanson, *The Adult Learner: The Definitive Classic in Adult Education and Human Resource Development*, Elsevier, 2005 [trad. cast.: *Andragogía: El aprendizaje de los adultos*, Ciudad de México, Oxford University Press, 2001].

32. Banco Mundial, «World Bank Development Report 2019».

33. A. D. Ho, J. Reich, S. Nesterko, D. T. Seaton, T. Mullane, J. Waldo e I. Chuang, «HarvardX and MITx: The First Year of Open Online Courses, Fall 2012-Summer 2013», 2014.

34. David Card, Jochen Kluve y Andrea Weber, «What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations», *Journal of the European Economic Association*, 16, 3, junio de 2018, págs. 894-931.

35. OCDE, *Getting Skills Right: Future Ready Adult Learning Systems*, OECD Publishing, 2019.

36. Ibídem.

37. Véanse ejemplos de cómo se dividen los costes de la educación de personas adultas en diferentes países en ibídem.

38. Ibídem, pág. 96.

39. Un buen ejemplo de cómo capacitar a las pequeñas y medianas empresas para potenciar el desarrollo formativo de su personal es un programa en Corea que posibilita que ese tipo de empleadores accedan a una serie de subvenciones complementarias (incluso para contratar asesores externos que analicen las necesidades de formación en la empresa, desarrollen la capacidad del director general y los demás directivos, y acompañen a la compañía en el proceso de convertirse en una organización de aprendizaje). También hay subvenciones disponibles para crear grupos de aprendizaje, y para pagar al personal que se encargue de organizar y gestionar dichos grupos. Estos fondos pueden usarse también para proporcionar formación para los directores generales y para el personal responsable de las actividades de aprendizaje. Y un último conjunto de subvenciones es el de aquellas que permiten que las empresas participen en actividades de aprendizaje de iguales y compartan su experiencia de construcción de una organización de aprendizaje. Véase OCDE, *Getting Skills Right: Engaging Low-Skilled Adults in Learning*, OECD Publishing, 2019, pág. 20.

40. Archie Hall, «Shares in Students: Nifty Finance or Indentured Servitude?», *Financial Times*, 12 de noviembre de 2019.

41. Thomas Piketty, *Capital and Ideology*, Harvard University Press, 2020 [trad. cast.: *Capital e ideología*, Barcelona, Deusto, 2019].

42. Para cubrir tanto el riesgo de que el prestatario no pueda devolver el empréstito como los costes de administración de un producto financiero como ese, podría añadírsele una comisión. Pero si se quiere que un sistema así resulte lo bastante atractivo y tenga éxito, el pago de las cuotas del préstamo no debería empezar hasta que el recipiente haya alcanzado un cierto umbral de ingresos.

1. Daniel R. Hogan, Gretchen A. Stevens, Ahmad Reza Hosseinpoor y Ties Boerma, «Monitoring Universal Health Coverage within the Sustainable Development Goals: Development and Baseline Data for an Index of Essential Health Services», *Lancet Global Health*, 6, 2018, págs. e152-e168.

2. Otras estimaciones apuntan a un mínimo de un 5 % del PIB —al que cabría añadir otro mínimo de 86 dólares por persona— para garantizar la provisión de atención sanitaria básica en todos los países de nivel bajo de renta. Véase Di Mcintyre, Filip Meheus y John-Arne Rottingen, «What Level of Domestic Government Health Expenditure Should We Aspire to for Universal Health Coverage», *Health Econ Policy Law*, 12, 2, 2017, págs. 125-137.

3. OMS, *Global Spending on Health: A World in Transition*, Organización Mundial de la Salud, 2019.

4. OIT, «World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice», Organización Internacional del Trabajo, 2014.

5. La Asamblea Mundial de la Salud adoptó por consenso el «Código de prácticas mundial de la OMS sobre contratación internacional de personal de salud», pero el primer informe de resultados de la puesta en práctica de dicho código no fue positivo. Véanse Allyn L. Taylor e Ibadat S. Dhillon, «The WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel: The Evolution of Global Health Diplomacy», *Global Health Governance*, 5, 1, otoño de 2011; Amani Siyam, Pascal Zurn, Otto Christian Ro, Gulin Gedik, Kenneth Ronquillo, Christine Joan Co, Catherine Vaillancourt-Laflamme, Jennifer dela Rosa, Galina Perfilieva y Mario Roberto Dal Poz, «Monitoring the Implementation of the WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel», *Bulletin of World Health Organization*, 91, 11, 2013, págs. 816-823.

6. Kenneth Arrow, «Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care», *American Economic Review*, 53, 5, 1963, págs. 941-973.

7. Ruud Ter Meulen y Hans Maarse, «Increasing Individual Responsibility in Dutch Health Care: Is Solidarity Losing Ground?», *Journal of Medicine and Philosophy: A Forum for Bioethics and Philosophy of Medicine*, 33, 3, junio de 2008, págs. 262-279.

8. Cinco son los criterios que se citan con frecuencia para justificar intervenciones en defensa de la salud pública: (1) eficacia, (2) proporcionalidad, (3) necesidad, (4) minimización de la intrusión y (5) justificación pública. James F. Childress, Ruth R. Faden, Ruth D. Gaare, Lawrence O. Gostin, Jeffrey Kahn, Richard J. Bonnie, Nancy E. Kass, Anna C. Mastroianni, Jonathan D. Moreno y Phillip Nieburg, «Public Health Ethics: Mapping the Terrain», *Journal of Law Medical Ethics*, 30, 2, junio de 2002, págs. 170-178.

9. Ruben Durante, Luigi Guiso y Giorgio Gulino, «Asocial Capital: Culture and Social Distancing during Covid-19», Centre for Economic Policy Research Discussion Paper DP14820, junio de 2020; John Barrios, Efraim Benmelech, Yael V. Hochberg, Paola Sapienza y Luigi Zingales, «Civic Capital and Social Distancing during the Covid-19 Pandemic», National Bureau of Economic Research Working Paper, 27.320, junio de 2020; Francesca Borgonovi y Elodie Andrieu, «The Role of Social Capital in Promoting Social Distancing During the Covid-19 Pandemic in the US», *Vox*, junio de 2020.

10. Maloney y Takin utilizaron datos de movilidad de Google y detectaron significativos descensos de las reservas en restaurantes en Estados Unidos antes incluso de la imposición gubernativa de confinamientos. William Maloney y Temel Taskin, «Determinants of Social Distancing and Economic Activity during Covid-19: A Global View», World Bank Policy Research Working Paper 9.242, Banco Mundial, mayo de 2020. Para el caso del Reino Unido, Surico *et al.* (2020) hallaron que el grueso de la disminución del consumo se produjo antes de que se decretara allí el confinamiento nacional. Paolo Surico, Diego Kanzig y Sinem Hacioglu, «Consumption in the Time of Covid-19: Evidence from UK Transaction Data», Centre for Economic Policy Research Discussion Paper DP14733, mayo de 2029. Born *et al.* (2020) descubrieron que la movilidad había caído en Suecia en un grado parecido a aquel en el que lo había hecho en países que ya estaban confinados. Benjamin Born, Alexander Dietrich y Gernot Muller, «The Lockdown Effect: A Counterfactual for Sweden», Centre for Economic Policy Research Discussion Paper DP 14744, julio de 2020.

11. Son muchos los libros y artículos dedicados a la forma en que se organizan los sistemas de salud. En algunos se defiende que no importa tanto si un sistema es público o privado como si permite cierta libertad de elección y competencia en la provisión de los servicios sanitarios. Véase Julian LeGrand, *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press, 2007.

12. Viroj Tangcharoensathien, Anne Mills y Toomas Palu, «Accelerating Health Equity: The Key Role of Universal Health Coverage in the Sustainable Development Goals», *BMC Medicine*, 2015, págs. 1-5.

13. Marc J. Epstein y Eric G. Bing, «Delivering Health Care to the Global Poor: Solving the Accessibility Problem», *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6, 2, 2011.

14. Reuters, «Ant Financial Amasses 50 Million Users, Mostly Low Income, in New Health Plan», *Reuters: Technology News*, 12 de abril de 2019. Estoy en deuda con Roger Mountfort por darme a conocer este ejemplo.

15. La OCDE señala que, en Estados Unidos, «la esperanza de vida está ahora más de un año por debajo del promedio de 80,1 años para el conjunto de la OCDE, cuando en 1970 estaba un año por encima de esa media». Véase OCDE, «Life Expectancy in the US Rising Slower than Elsewhere, says OECD», Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2013, pág. 1. Sobre el descenso de la esperanza de vida en Estados Unidos, véase Ann Case y Angus Deaton, *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*, Princeton University Press, 2020 [trad. cast.: *Muertes por desesperación y el futuro del capitalismo*, Barcelona, Deusto, 2020].

16. Luca Lorenzoni, Alberto Marino, David Morgan y Chris James, «Health Spending Projections to 2030: New Results Based on a Revised OECD Methodology», OECD Health Working Paper 110, 23 de mayo de 2019.

17. Aaron Reeves, Yannis Gourtsoyannis, Sanjay Basu, David McCoy, Martin McKee y David Suckler, «Financing Universal Health Coverage: Effects of Alternative Tax Structures on Public Health Systems: Cross-National Modelling in 89 Low-Income and Middle-Income Countries», *Lancet*, 386, 9990, julio de 2015, págs. 274-280.

18. Claudine de Meijer, Bram Wouterse, Johan Polder y Marc Koopmanschap, «The Effect of Population Aging on Health Expenditure Growth: A Critical Review», *European Journal of Ageing*, 10, 4, 2013, págs. 353-361.

19. Irene Papanicolas, Alberto Marino, Luca Lorenzoni y Ashish Jha, «Comparison of Health Care Spending by Age in 8 High-Income Countries», JAMA Network Open, 2020.

20. Según Nghiem y Connelly, contrariamente a lo que sería la percepción habitual, el grueso del crecimiento del gasto en sanidad no es debido al envejecimiento demográfico en sí, sino al aumento de la demanda de nuevas tecnologías médicas. Un 1 % de incremento en el PIB per cápita de un país está asociado a un 0,9 % de aumento en su gasto per cápita en sanidad. El principal factor impulsor del crecimiento del gasto en sanidad es el progreso tecnológico, que explica un 4 % anual de aumento y que se fue acelerando cada vez más con cada década transcurrida del periodo estudiado. Véase Hong Nghiem y Luke Brian Connelly, «Convergence and Determinants of Health Expenditures in OECD Countries», *Health Economics Review*, 7, 1, 2017, pág. 29. Véase también una evaluación del impacto del aumento del nivel de ingresos y de los seguros en relación con la tecnología en Sheila Smith, Joseph P. Newhouse y Mark S. Freeland, «Income, Insurance, and Technology: Why Does Health Spending Outpace Economic Growth?», *Health Affairs*, 28, 5, 2009, págs. 1276-1284.

21. Lorenzoni *et al.*, «Health Spending Projections to 2020».

22. Esto funciona solamente si los medicamentos genéricos proporcionan beneficios de salud equivalentes. De hecho, la calidad de los genéricos ha suscitado cierta controversia porque se ha cuestionado la rigurosidad de su regulación. Véase Karen Eban, *Bottle of Lies: The Inside Story of the Generic Drug Boom*, Ecco Press, 2020.

23. Véase un análisis exhaustivo de cómo la fijación de precios afecta a la eficacia del sistema sanitario en Sarah L. Barber, Luca Lorenzoni y Paul Ong, «Price Setting and Price Regulation in Health Care: Lessons for Advancing Universal Health Coverage», Organización Mundial de la Salud y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2019.

24. Alex Voorhoeve, Trygve Ottersen y Ole F. Norheim, «Making Fair Choices on the Path to Universal Health Coverage: A Précis», *Health Economics, Policy and Law*, 2016.

25. McKinsey, *The Social Contract in the 21st Century*, McKinsey Global Institute, 2020.

26. Para el caso de las economías avanzadas, véase V. G. Paris, G. de Lagasnarie, R. Fujisawa *et al.*, «How Do OECD Countries Define the Basket of Goods and Services Financed Collectively», documento no publicado de la OCDE, 2014. Para conocer ejemplos del uso de las evaluaciones de tecnologías sanitarias en los países en desarrollo, véanse Corinna Sorenson, «The Role of HTA in Coverage and Pricing Decisions», *Euro Observer*, 11, 1, 2009, págs. 1-4, y Leon Bijlmakers, Debjani Mueller, Rabia Kahveci, Yingyao Chen y Gert Jan van der Wilt, «Integrate HTA—A Low and Middle Income Perspective», *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, 33, 5, 2017, págs. 599-604.

27. Véase un marco de referencia para evaluar la asunción individual de ciertos costes sanitarios en Gustav Tinghog, Per Carlsson y Carl Lyttkens, «Individual Responsibility for What?—A Conceptual Framework for Exploring the Suitability of Private Financing in a Publicly Funded Health-Care System», *Health Economics Policy and Law Journal*, 5, 2, 2010, págs. 201-223.

28. Véase un razonado resumen de los pros y los contras de los QALY en Emily Jackson, *Medical Law*, Oxford University Press, 2019.

29. Melanie Bertram, Jeremy Lauer, Kees De Joncheere, Tessa Edejer, Raymond Hutubessy, Marie-Paule Kieny y Suzanne Hill, «Cost–Effectiveness Thresholds: Pros and Cons», *Bulletin of the World Health Organization,* 2016.

30. Por ejemplo, en el Reino Unido, el Instituto Nacional para la Excelencia Clínica utiliza la cota de las veinte mil libras por QALY para evaluar la asequibilidad de un tratamiento. Aquellos que cuestan entre veinte mil y treinta mil por QALY se pueden aprobar si concurren circunstancias especiales, como pueden ser las necesidades del grupo específico de pacientes. Los tratamientos que cuestan más de treinta mil libras por QALY son, en principio, inaceptables, aunque, en la práctica, cuarenta mil libras es el umbral a partir del cual se supera el 50 % de probabilidades de no aprobación. Véase Jackson, *Medical Law*.

31. Karl Claxton, citado en Robin KcKie, «David Cameron's Flagship Cancer Drugs Fund Is a Waste of NHS Cash», *Guardian*, 10 de enero de 2015.

32. John Harris, *The Value of Life*, Routledge, 1985, pág. 93; Alan Williams, «Intergenerational Equity: An Exploration of the "Fair Innings' Argument"», *Health Economics*, 6, 2, marzo de 1997, págs. 117-132.

33. Norman Daniels, *Just Health Care*, Cambridge University Press, 1985; Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, 2002 [trad. cast.: *Virtud soberana: La teoría y la práctica de la igualdad*, Barcelona, Paidós, 2003].

34. Gwyn Bevan y Lawrence D. Brown, «The Political Economy of Rationing Healthcare in England and the US: The "Accidental Logics" of Political Settlements», *Health Economics, Policy and Law*, 9, 3, 2014, págs. 273-294.

35. Henry J. Aaron y William B. Schwartz, *The Painful Prescription*, Brookings Institution, 1984.

36. Nina Bernstein, «With Medicaid, Long-Term Care of Elderly Looms as Raising Cost», *New York Times*, 7 de septiembre de 2012.

37. Marc Mitchell y Lena Kan, «Digital Technology and the Future of Health Systems», *Health Systems and Reform*, 5, 2, págs. 112-120.

38. R. L. Cutler, F. Fernández-Llimós, M. Frommer *et al.*, «Economic Impact of Medication Non-adherence by Disease Groups: A Systematic Review», *British Medical Journal Open*, 2018.

39. Por ejemplo, se descubrió que una iniciativa de colaboración entre DeepMind (de Google) y la fundación hospitalaria pública Royal Free de Londres (del NHS) para probar un sistema de diagnosis y detección de lesiones renales graves no contaba con controles adecuados para informar a los pacientes de que se iban a usar datos personales suyos como parte del ensayo. Oficina del Comisionado de Información (ICO) del Reino Unido, «Royal Free-Google Deep Mind Trial Failed to Comply with Data Protection Law», ICO, 3 de julio de 2017.

40. Por ejemplo, el llamado «Contrato para la Web» fue elaborado por expertos y ciudadanos de todo el mundo con la intención de hacer del mundo digital un entorno seguro, empoderador y verdaderamente accesible para todos. Encabezada por Tim Berners-Lee, es una iniciativa que fija unos principios para que los gobiernos, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los particulares se comprometan con el mantenimiento de la privacidad de los datos. Véase <contractfortheweb.org>.

41. Rebecca Masters, Elspeth Anwar, Brendan Collins, Richard Cookson y Simon Capewell*,* «Return on Investment of Public Health Interventions: A Systematic Review», *Journal of Epidemiology and Community Health, British Medical Journals,* 2017.

42. David J. Hunter, *Desperately Seeking Solutions: Rationing Health Care*, Longman, 1997.

43. M. Ezzati, S. Vander Hoorn, C. M. M. Lawes, R. Leach, W. P. T. James, A. D. Lopez *et al.*, «Rethinking the "Diseases of Affluence" Paradigm: Global Patterns of Nutritional Risks in Relation to Economic Development», *PLoS Medicine*, 2005.

44. P. H. M. van Baal, J. J. Polder, G. A. de Wit, R. T. Hoogenveen, T. L. Feenstra, H. C. Boshuizen *et al.*, «Lifetime Medical Costs of Obesity: Prevention No Cure for Increasing Health Expenditure», *PLoS Medicine*, 2008.

45. Mark Goodchild, Nigar Nargis y Tursan d'Espaignet, «Global Economic Cost of Smoking-Attributable Diseases», *Tobacco Control*, 27, 1, 2018, págs. 58-64.

46. Lord Darzi, «Better Health and Care for All: A 10 Point Plan for the 2020s: Final Report of the Lord Darzi Review of Health and Care», Institute for Public Policy Research, 2018.

47. A. W. Cappelen y O. F. Norheim, «Responsibility in Health Care: A Liberal Egalitarian Approach», *Journal of Medical Ethics*, 2005.

48. Véase un muy meditado análisis del paternalismo y la salud pública en L. O. Gostin y K. G. Gostin, «A Broader Liberty: J. S. Mill, Paternalism and the Public's Health», *Public Health*, 2009.

49. John Stuart Mill, *On Liberty*, Cambridge University Press, 1859 [trad. cast.: *Sobre la libertad*, Madrid, Akal, 2014].

50. John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971 [trad. cast.: *Teoría de la justicia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1979]; Sen, *Development as Freedom*.

51. David Buchanan, «Autonomy, Paternalism, and Justice: Ethical Priorities in Public Health», *American Journal of Public Health*, enero de 2008.

52. Instituto Nacional del Cáncer de Estados Unidos y Organización Mundial de la Salud, *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*, National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21, NIH Publication 16-CA-8029A., Departamento de Salud y Servicios Humanos (EE. UU.), Institutos Nacionales de la Salud (EE. UU.), Instituto Nacional del Cáncer (EE. UU.) y Organización Mundial de la Salud, 2016.

53. Bundit Sornpaisarn, Kevin Shield, Joanna Cohen, Robert Schwartz y Jürgen Rehm, «Elasticity of Alcohol Consumption, Alcohol-Related Harms, and Drinking Initiation in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review and Meta-Analysis», *International Journal of Drug and Alcohol Research*, 2, 1, 2013, págs. 45-58.

54. L. M. Powell, J. F. Chriqui, T. Khan, R. Wada y F. J. Chaloupka, «Assessing the Potential Effectiveness of Food and Beverage Taxes and Subsidies for Improving Public Health: A Systematic Review of Prices, Demand, and Body Weight Outcomes», *Obesity Reviews*, 14, 2, 2013, págs. 110-128.

55. Michael W. Long, Steven L. Gortmaker, Zachary J. Ward, Stephen C. Resch, Marj L. Moodie, Gary Sacks, Boyd A. Swinburn, Rob C. Carter e Y. Claire Wang, «Cost-Effectiveness of a Sugar-Sweetened Beverage Excise Tax in the U.S.», *American Journal of Preventive Medicine*, 49, 1, págs. 112-123.

56. Luz María Sánchez-Romero, Joanne Penko, Pamela G. Coxson, Alicia Fernández, Antoinette Mason, Andrew E. Moran, Leticia Ávila-Burgos, Michelle Odden, Simón Barquera y Kirsten Bibbins-Domingo, «Projected Impact of Mexico's Sugar-Sweetened Beverage Tax Policy on Diabetes and Cardiovascular Disease: A Modeling Study», *PLoS Medicine*, 13, 11, e.1002158; Adam D. M. Briggs, Oliver T. Mytton, Ariane Kehlbacher, Richard Tiffin, Ahmed Elhussein, Mike Rayner, Susan A. Jebb, Tony Blakely y Peter Scarborough, «Health Impact Assessment of the UK Soft Drinks Industry Levy: A Comparative Risk Assessment Modelling Study», *Lancet Public Health*, 2, 1, págs. e.15-e.22; Ashkan Afshin, Renata Micha, Michael Webb, Simon Capewell, Laurie Whitsel, Adolfo Rubinstein, Dorairaj Prabhakaran, Marc Suhrcke y Dariush Mozaffarian, «Effectiveness of Dietary Policies to Reduce Noncommunicable Diseases», en Dorairaj Prabhakaran, Shuchi Anand, Thomas A. Gaziano, Jean-Claude Mbanya, Yangfeng Wu y Rachel Nugent (comps.), *Disease Control Priorities*, Banco Mundial, 3.ª ed., 2017.

57. Los 20 billones de ingresos fiscales adicionales están calculados en valores actuales descontados. The Task Force on Fiscal Policy for Health, *Health Taxes to Save Lives: Employing Effective Excise Taxes on Tobacco, Alcohol and Sugary Beverages*, Bloomberg Philanthropies, abril de 2019.

58. Dawn Wilson, Kate Lorig, William M. P. Klein, William Riley, Allison Sweeney y Alan Christensen, «Efficacy and Cost-Effectiveness of Behavioral Interventions in Nonclinical Settings for Improving Health Outcomes», *Health Psychology*, 38, 8, 2019, págs. 689-700.

59. Emma Beard, Robert West, Fabiana Lorencatto, Ben Gardner, Susan Michie, Lesley Owens y Lion Shahab, «What Do Cost Effective Health Behaviour-Change Interventions Contain? A Comparison of Six Domains», *PLoS One*, 14, 4, 2019.

60. La palabra proviene del influyente libro *Nudge* (titulado en español *Un pequeño empujón*) que defiende un enfoque no paternalista de la modificación de conductas. Por ejemplo, en vez de regular el contenido de azúcar en los alimentos, un empujoncito consistiría en situar los alimentos saludables en aquellos sitios donde los compradores más tenderán a elegirlos y colocar los dulces en posiciones más inaccesibles. Según sus autores, Sunstein y Thaler, «para que [una intervención] se pueda considerar como *nudge*, debe ser barat[a] y fácil de evitar. Los *nudges* no son órdenes. Colocar la fruta de forma bien visible es un *nudge*. Prohibir la comida basura no lo es». Véase Richard Thaler y Cass Sunstein, *Nudge*, Yale University Press, 2008 [trad. cast.: *Un pequeño empujón*, Barcelona, Taurus, 2017].

61. Chris Perry, Krishna Chhatralia, Dom Damesick, Sylvie Hobden y Leanora Volpe, «Behavioral Insights in Health Care: Nudging to Reduce Inefficiency and Waste», The Health Fund, diciembre de 2015.

62. Michael Marmot y Richardson G. Wilkinson, *Social Determinants of Health*, Oxford University Press, 1999; Richardson G. Wilkinson, *The Impact of Inequality: How to Make Sick Societies Healthier*, W. W. Norton, 2005.

63. Michael Marmot y Jessica Allen, «Social Determinants of Health Equity», *American Journal of Public Health*, septiembre de 2014.

1. Véase una descripción concienzuda de lo que le ocurre a una comunidad que no tiene tanto éxito a la hora de crear nuevas oportunidades después del cierre de una fábrica local en Goldstein, *Janesville*.

2. Paul Collier, *The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties*, Allen Lane, 2018 [trad. cast.: *El futuro del capitalismo: Cómo afrontar las nuevas ansiedades*, Barcelona, Debate, 2019]. Es posible que el crecimiento del trabajo a distancia a raíz de la pandemia de la COVID-19 cambie la geografía de los entornos laborales y posibilite que muchos empleos puedan desempeñarse desde cualquier parte. Podrían reducirse así algunas disparidades regionales en determinados países, pero todavía es demasiado pronto para aventurar pronóstico alguno.

3. En el África subsahariana, el empleo informal sobrepasa el 70 % del mercado laboral; en el sur de Asia representa el 60 %, y en América Latina, el 50 %. Véase Banco Mundial, «World Development Report: The Changing Nature of Work».

4. El trabajo retribuido a tiempo parcial fue la principal causa del incremento del nivel total de empleo entre 2000 y 2018. Creció en dieciocho de veintiún países analizados por un promedio de 4,1 puntos porcentuales (equivalentes a 29 millones de puestos de trabajo), al tiempo que el empleo a tiempo completo descendía en 1,4 puntos porcentuales. Véase McKinsey, *The Social Contract*.

5. Desde 2006, en la OCDE, la estabilidad laboral (calculada como el promedio de tiempo que los trabajadores llevan en sus puestos actuales) ha aumentado en varios países. Se trata, no obstante, de una consecuencia de la mayor proporción que los trabajadores de más edad (que tienden a ser quienes más antigüedad acumulan en sus empleos) representan ahora en el conjunto de la población trabajadora. Si controlamos el efecto de este cambio en la composición de la fuerza de trabajo, vemos que, en realidad, la duración media de los empleos disminuyó en la mayoría de los países. Véase OCDE, *OECD Employment Outlook: The Future of Work*.

6. Franz Eiffe, Agnes Parent-Thirion e Isabella Biletta, *Working Conditions: Does Employment Status Matter for Job Quality?*, Eurofound, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018.

7. Vinny Kuntz, «Germany's Two-Tier Labour Market», *Handelsblatt Today*, 9 de diciembre de 2016; Nathan Hudson-Sharp y Johnny Runge, *International Trends in Insecure Work: A Report for the Trades Union Congress*, National Institute of Economic and Social Research, mayo de 2017.

8. Nikhil Datta, Giulia Giupponi y Stephen Machin, «Zero Hours Contracts», *Economic Policy*, julio de 2019.

9. Lawrence F. Katz y Alan B. Krueger, «The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015», *ILR Review*, 72, 2, marzo de 2019, págs. 382-416.

10. Tito Boeri, Giulia Giupponi, Alan B. Krueger y Stephen Machin, «Solo Self-Employment and Alternative Work Arrangements: A Cross-Country Perspective on the Changing Composition of Jobs», *Journal of Economic Perspectives*, 34, 1, invierno de 2020.

11. Jelle Visser, «Can Unions Revitalise Themselves?», *International Journal of Labour Research*, 9, 1-2, 2019, págs. 17-48.

12. Organización Internacional del Trabajo, «Industrial Relations Data», *ILOSTAT Database*, 2020, <https://ilostat.ilo.org/data>.

13. Truman Packard, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino e Indhira Santos, *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*, Human Development Perspectives, Banco Mundial, pág. 143.

14. En un estudio de la Universidad de Columbia se comprobó que los empleados despedidos durante la recesión de 1982 en Alemania ganaban, al cabo de quince años, entre un 10 y un 15 % menos que sus colegas a los que no habían despedido. En Estados Unidos, esa magnitud era mayor: entre un 15 y 20 % menos. Según otro estudio, este de la Universidad Estatal de Nueva York, los empleados despedidos tienen un 83 % más de probabilidades de desarrollar un nuevo problema de salud durante el año posterior al momento de la pérdida del empleo que los que no han sufrido el despido, mientras que otras investigaciones han detectado que la esperanza de vida desciende entre aquellas personas que se quedan sin trabajo. Según un estudio de la Universidad de Manchester, en Gran Bretaña, los trabajadores que habían sido despedidos tenían una probabilidad un 4,5 % menor de confiar en otras personas que los que no lo habían sido, y ese efecto persistía diez años después. Todos estos son estudios citados en McKinsey, *The Social Contract*, pág. 59.

15. En un estudio de la Universidad de Wisconsin en Madison y de la Universidad de Carolina del Sur, se comprobó que el despido de un 1 % de los empleados se traducía en un incremento medio de un 31 % de la renovación voluntaria de trabajadores en plantilla después del recorte inicial de personal. Por su parte, un grupo de investigadores de las Universidades de Estocolmo y Canterbury descubrió que los supervivientes de despidos previos experimentaban descensos del 41 % en su nivel de satisfacción con el trabajo, del 36 % en su compromiso con su ocupación y del 20 % en su rendimiento laboral. Véanse McKinsey, The Social Contract, pág. 59; Johannes F. Schmieder, Till von Wachter y Stefan Bender, *The Long-Term Impact of Job Displacement in Germany during the 1982 Recession on Earnings, Income, and Employment*, Columbia University Department of Economics Discussion Paper 0910-07, 2010; Kate W. Strully, «Job Loss and Health in the US Labor Market», *Demography*, 46, 2, mayo de 2009, págs. 221-246; James Lawrence, «(Dis)placing Trust: The Long-Term Effects of Job Displacement on Generalized Trust over the Adult Life Course», *Social Science Research*, 50, marzo de 2015, págs. 46-59; Jena McGregor, «Getting Laid off Can Make People Less Trusting for Years», *Washington Post*, 19 de marzo de 2015; Charlie O. Trevor y Anthony J. Nyberg, «Keeping Your Headcount when All about You Are Losing Theirs: Downsizing, Voluntary Turnover Rates, and the Moderating Role of HR Practices», *Academy of Management Journal*, 51, 2, abril de 2008, págs. 259-276, y Sandra J. Sucher y Shalene Gupta, «Layoffs That Don't Break Your Company», *Harvard Business Review*, mayo-junio de 2018.

16. McKinsey, *The Social Contract*.

17. Comisión Europea, «Study on Employment and Working Conditions of Aircrews in the EU Internal Aviation Market», CE, 2019.

18. Richard Susskind y Daniel Susskind, *The Future of the Professions: How Technology Will Transform the Work of Human Experts*, Oxford University Press, 2015 [trad. cast.: *El futuro de las profesiones: Cómo la tecnología transformará el trabajo de los expertos humanos*, Zaragoza, Teell, 2016].

19. Herbert Simon, «Automation», *New York Review of Books*, 26 de mayo de 1966.

20. Martin Sandbu, *The Economics of Belonging*, Princeton University Press, 2020.

21. Más de un 90 % de los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo tienen uno o más salarios mínimos fijados por ley o por acuerdo tras negociación con los sindicatos. Véase OIT, *Guía sobre políticas en materia de salario mínimo*, Organización Internacional del Trabajo, 2016, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_542028.pdf>.

22. Frank Pega, Sze Yan Liu, Stefan Walter, Roman Pabayo, Ruhi Saith y Stefan K. Lhachimi, «Unconditional Cash Transfers for Reducing Poverty and Vulnerabilities: Effect on Use of Health Services and Health Outcomes in Low and Middle-Income Countries», *Cochrane Database of Systematic Reviews*, 11, 2017; Independent Commission for Aid Impact (Comisión Independiente sobre el Impacto de la Ayuda Exterior, Reino Unido), *The Effects of DFID's Cash Transfer Programmes on Poverty and Vulnerability: An Impact Review*, Independent Commission for Aid Impact, 2017; Francesca Bastagli, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Valentina Barca, Georgina Sturge y Tanja Schmidt, en colaboración con Luca Pellerano, «Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Programme Impact and of the Role of Design and Implementation Features», Overseas Development Institute, julio de 2016.

23. Guy Standing, *Basic Income: And How We Can Make It Happen*, Pelican Books, 2017.

24. Anna Coote y Edanur Yazici, *Universal Basic Income: A Union Perspective*, Public Services International y New Economics Foundation, abril de 2019.

25. Sigal Samuel, «Everywhere Basic Income Has Been Tried in One Map: Which Countries Have Experimented with Basic Income and What Were the Results?», *Vox*, 19 de febrero de 2020.

26. Según sus estimaciones, el FMI sitúa los costes en entre un 3 y un 6 % del PIB de una selección de países. Véase FMI, *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*, Fondo Monetario Internacional, octubre de 2017.

27. Dominique Guillaume, Roman Zytek y Mohammad Reza Farzin, «Iran—The Chronicles of the Subsidy Reform», Working Paper, Departamento de Oriente Medio y Asia Central del FMI, julio de 2011.

28. Thomas Piketty, *Capital and Ideology*, Harvard University Press, 2020 [trad. cast.: *Capital e ideología*, Barcelona, Deusto, 2019]. En Estados Unidos, Ackerman y Alstott defendieron una subvención de capital de 80.000 dólares a los veintiún años. Véase Bruce Ackerman y Anne Alstott, *The Stakeholder Society*, Yale University Press, 1999.

29. O. Bandiera, R. Burgess, N. Das, S. Gulesci, I. Rasul y M Sulaiman, «Labor Markets and Poverty in Village Economies», *Quarterly Journal of Economics*, 132, 2, 2017, págs. 811-870.

30. Barbara Ingham y Paul Mosley, «The Fundamental Cure for Poverty is Not Money but Knowledge: Lewis's Legacy», en *Sir Arthur Lewis: A Biography*, Great Thinkers in Economics Series, Macmillan, 2013.

31. Brian Bell, Mihai Codreanu y Stephen Machin, «What Can Previous Recessions Tell Us about the Covid-19 Downturn?», Paper 007, Centre for Economic Performance, London School of Economics, agosto de 2020. Shania Bhalotia, Swati Dhingra y Fjolla Kondirolli, «City of Dreams No More: The Impact of Covid-19 on Urban Workers in India», Centre for Economic Performance, London School of Economics, septiembre de 2020. Jack Blundell y Stephen Machin, «Self-Employment in the Covid-19 Crisis», Centre for Economic Performance, London School of Economics, mayo de 2020.

32. «Why So Many Dutch People Work Part-Time», *The Economist*, 11 de mayo de 2015.

33. Matthew Taylor, Greg Marsh, Diane Nicol y Paul Broadbent, *Good Work: The Taylor Review of Modern Working Practices*, Londres, Departamento de Empresa, Energía y Estrategia Industrial (Reino Unido), 2018, pág. 72.

34. McKinsey, *The Social Contract*.

35. Nihkil Datta, Giulia Giupponi y Stephen Machin, «Zero Hours Contracts and Labour Market Policy», *Economic Policy*, 34, 99, julio de 2019, págs. 369-427.

36. Tito Boeri, Giulia Giupponi, Alan B. Krueger y Stephen Machin, «Solo Self-Employment and Alternative Work Arrangements: A Cross-Country Perspective on the Changing Composition of Jobs», *Journal of Economic Perspectives*, invierno de 2020.

37. Taylor *et al.*, *Good Work*.

38. Larry Fink, «Profit & Purpose: Larry Fink’s 2019 Letter to CEOs», *BlackRock*, 2019; Colin Mayer, *Principles for Purposeful Business*, British Academy, 2019.

39. Dani Rodrik y Charles Sabel, «Building a Good Jobs Economy», HKS Working Paper RWP20-001, noviembre de 2019; Paul Osterman, «In Search of the High Road: Meaning and Evidence», *International Labour Review*, 71,1, 2018, págs. 3-34.

40. Kurt Vandaele, «Will Trade Unions Survive in the Platform Economy? Emerging Patterns of Platform Workers' Collective Voice and Representation in Europe», ETUI Working Paper 2018/5, European Trade Union Institute, 2018.

41. David Card, Jochen Kluve y Andrea Weber, «What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations», *Journal of the European Economic Association*, 16, 3, junio de 2018, págs. 894-931; John P. Martin, «Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylised Facts and Evidence on Their Effectiveness», IZA Policy Paper 84, junio de 2014; Gordon Betcherman, Karina Olivas y Amit Dar, «Impacts of Active Labour Market Programs: New Evidence from Evaluations», Social Protection Discussion Paper 0402, Banco Mundial, 2004; Amit Dar y Zafiris Tsannatos, «Active Labour Market Programmes: A Review of the Evidence from Evaluations», Social Protection Discussion Paper 9.901, Banco Mundial, 1999.

42. Verónica Escudero, «Are Active Labour Market Policies Effective in Activating and Integrating Low-Skilled Individuals? An International Comparison», *IZA Journal of Labour Policy*, 7, 4, 2018.

43. Thomas Kochan y William Kimball, «Unions, Worker Voice, and Management Practices: Implications for a High-Productivity, High-Wage Economy», *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 5, 5, diciembre de 2019.

44. OCDE, «Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers», Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2015. Otro ejemplo de programa de éxito es el proyecto QUEST (siglas inglesas de «Empleo de Calidad a través de la Formación de Habilidades»), fundado en San Antonio, Texas, en 1992. A finales de la década de 1980, San Antonio se vio afectada por una oleada de cierres de fábricas, presagio de los cambios y disrupciones que estaban por venir. Los trabajadores desplazados de sus antiguos puestos carecían de las competencias que se precisaban para el desempeño de los nuevos puestos que se estaban creando en sanidad, tecnologías de la información y otros sectores, y los empleos del sector servicios para los que sí estaban cualificados pagaban salarios demasiado bajos para mantener a una familia de clase media. Dos organizaciones de origen religioso iniciaron una colaboración con la población de la región (hispana mucha de ella) y los colegios universitarios y los empresarios locales consistente en la puesta en marcha de un programa de asesoramiento, formación y apoyo económico intensos gracias a la aplicación de unos potentes sistemas de gestión de la información. Las evaluaciones realizadas nueve años después mostraron que los participantes cobraban aproximadamente un 10 % más que los miembros del grupo de control, y que los beneficios de dicha participación eran mayores entre los colectivos que estaban en una mayor situación de riesgo. Véanse Anne Roder y Mark Elliott, *Nine Year Gains: Project QUEST's Continuing Impact*, Economic Mobility Corporation, 2019; Dani Rodrik y Charles Sabel, «Building a Good Jobs Economy», y Ida Rademacher, Marshall Bear y Maureen Conway, «Project QUEST: A Case Study of a Sectoral Employment Development Approach», Sectoral Employment Development Learning Project Case Studies Series, Economic Opportunities Program, Aspen Institute, 2001.

45. OCDE, *Getting Skills Right: Engaging Low-Skilled Adults in Learning*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2019; OCDE, «Back to Work: Sweden»; Eiffe *et al.*, *Working Conditions: Does Employment Status Matter for Job Quality?*, Eurofound.

46. Gobierno de Dinamarca, *Prepared for the Future of Work: Follow-Up on the Danish Disruption Council*, Gobierno de Dinamarca, febrero de 2019.

47. OCDE, «Back to Work: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers», Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016.

48. Erik Brynjolfsson y Paul Milgrom, «Complementarity in Organizations», en Robert Gibbons y John Roberts (comps.), *The Handbook of Organizational Economics*, Princeton University Press, 2012.

49. Lorin Hitt y Prasanna Tambe, «Health Care Information Technology, Work Organisation and Nursing Home Performance», *ILR Review*, 69, 4, marzo de 2016, págs. 834-859.

50. FEM, *Towards a Reskilling Revolution: A Future of Jobs for All*, Foro Económico Mundial, 2019.

1. Sin cambios de política, las presiones del envejecimiento demográfico podrían hacer aumentar la carga de la deuda pública, de media, en un 180 % del PIB en las economías avanzadas del G-20, y en un 130 % del PIB en las emergentes de ese mismo grupo de naciones, en el transcurso de las próximas tres décadas. Si no, en los países miembros del G-20, los ingresos por la vía impositiva tendrían que incrementarse entre 4,5 y 11,5 puntos porcentuales sobre el PIB entre el momento actual y 2060 para estabilizar sus porcentajes de deuda sobre el PIB en sus niveles presentes. Véase Dorothée Rouzet, Aida Caldera Sánchez, Théodore Renault y Oliver Roehn, «Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies», OECD Economic Policy Paper 27, septiembre de 2019.

2. Países como Chile (en 1981) y México (en 1997) sustituyeron sus sistemas públicos de reparto y prestación definida por otros (privados) de aportación definida obligatoria. En fecha más reciente, y a modo de complemento de sus sistemas públicos de pensiones, Estonia, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Suecia han introducido planes privados de aportación definida obligatoria, o han aumentado los tipos de cotización que los financian. En los Países Bajos, varios ajustes consecutivos de la normativa de cotizaciones han hecho que su sistema de prestación definida sea hoy más híbrido. En otros países, como Estados Unidos, el peso de los planes de prestación definida en las pensiones ocupacionales ha decaído lentamente en beneficio de otros planes más propiamente de aportación definida. OCDE, *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2019.

3. Por ejemplo, ha habido reformas consistentes en aumentar los tipos de cotización (Canadá, Reino Unido), recortar las prestaciones o limitar la indexación de las pensiones con respecto a la inflación (Argentina, Grecia), indexar las pensiones a la esperanza de vida (Japón), retrasar las edades de jubilación (Indonesia, Rusia, Reino Unido) y reducir los supuestos legales para optar a una jubilación anticipada. Véanse múltiples ejemplos en Rouzet *et al.*, «Fiscal Challenges».

4. Friedrich Breyer y Ben Craig, «Voting on Social Security: Evidence from OECD Countries», *European Journal of Political Economy*, 13, 4, 1997, págs. 705-724.

5. Véase el recuadro 2 («Box 2») en Rouzet *et al.*, «Fiscal Challenges», pág. 29.

6. Rouzet *et al.*, «Fiscal Challenges».

7. La OCDE calcula que, si se retrasaran las edades de jubilación tres años entre 2015 y 2060 (cuando se prevé que la esperanza de vida a los sesenta y cinco años sea, de media, 4,2 años mayor), la proporción de las prestaciones totales por pensiones para los jubilados de baja formación se reduciría en un 2,2 % en relación con las de los colectivos de niveles formativos altos. Véase OCDE, *Preventing Ageing Unequally*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2017, pág. 41.

8. La OCDE señala lo siguiente: «Las medidas en política de pensiones que toman en consideración las diferencias socioeconómicas en esperanza de vida podrían centrarse en la fórmula elegida para el cálculo de las prestaciones (por ejemplo, concediendo tasas de acumulación más elevadas para los ingresos bajos, como ocurre en Portugal), el nivel de los tipos de cotización (para que se incrementen a medida que aumenta la renta, como en Brasil) o un techo más alto para las cotizaciones que para el nivel de la pensión que se puede llegar a cobrar. En sistemas de aportación definida, los factores de conversión anual de los recursos invertidos en una posterior prestación en forma de pensión podrían fijarse de tal forma que incrementaran las pensiones para personas que se prevé que tengan menos ingresos totales por ese concepto (porque, de media, fallecen antes) y las redujeran para aquellas con mayores ingresos esperados (que, de media, fallecen más tarde). El Reino Unido introdujo un inusual ejemplo de este tipo de medida en forma de unas «anualidades (privadas) mejoradas»: se paga una prestación anual mayor por la misma inversión acumulada en el fondo de pensiones a aquellas personas caracterizadas por ciertos factores de salud o de conducta que se relacionan con una esperanza de vida menor (por ejemplo, a las que son fumadoras u obesas, o están aquejadas de alguna enfermedad cardiovascular), y que tienden a predominar más en colectivos de niveles socioeconómicos bajos. La OCDE insta, pues, a que se obtengan datos más precisos de la mortalidad por grupos socioeconómicos para que se puedan ofrecer prestaciones mayores a personas con riesgos de salud más elevados. Eso sí, esos sistemas que "premian" los comportamientos de riesgo siempre deberían diseñarse con el máximo cuidado». Véase OCDE, *Preventing Ageing Unequally*, pág. 59.

9. Nicholas Barr, «Gender and Family: Conceptual Overview», World Bank Discussion Paper 1.916, abril de 2019.

10. Richard H. Thaler y Shlomo Benartzi, «Save More TomorrowTM: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving», *Journal of Political Economy*, 112, S1, 2004, págs. S164-S187.

11. Véase un análisis detallado de estas cuestiones en OCDE, *Preventing Ageing Unequally*.

12. Japón tiene en su impuesto sobre la renta una deducción por matrimonio que genera desincentivos para que las mujeres trabajen fuera del hogar. Véase Randall S. Jones y Haruki Seitani, «Labour Market Reform in Japan to Cope with a Shrinking and Ageing Population», Economics Department Working Paper 1.568, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2019; «Japan: Selected Issues», IMF Country Report 17/243, Departamento de Asia y el Pacífico, Fondo Monetario Internacional, 2017.

13. Rouzet *et al.*, «Fiscal Challenges».

14. Asli Demirguc-Kunt, Leora Klapper, Dorothe Singer, Saniya Ansar y Richard Jake Hess, *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*, Grupo Banco Mundial, 2018.

15. Merve Akbas, Dan Ariely, David A. Robalino y Michael Weber, «How to Help the Poor to Save a Bit: Evidence from a Field Experiment in Kenya», IZA Discussion Paper 10.024, IZA, 2016.

16. Kevin Wesbroom, David Hardern, Matthew Arends y Andy Harding, «The Case for Collective DC: A new opportunity for UK pensions», White Paper, Aon Hewitt, noviembre de 2013.

17. Solo un 40 % de los empleadores tienen previstos horarios de trabajo flexibles en Estados Unidos, mientras que en Europa, casi el 80 % de las personas de más de cincuenta y cinco años citan la ausencia de oportunidades para jubilarse progresivamente (por fases) reduciendo sus jornadas laborales como un motivo importante para dejar de trabajar del todo cuando les llega la edad. Véase Rouzet *et al.*, «Fiscal Challenges», pág. 49.

18. Por ejemplo, Alemania proporciona subvenciones para sufragar salarios y costes de formación con el objetivo de animar a las empresas a formar a los trabajadores poco cualificados o a los de más de cuarenta y cinco años. Australia está potenciando la evaluación de aptitudes y la orientación profesional para trabajadores de más de cincuenta años. Corea ofrece unos bonos con los que comprar la inscripción en cursos de formación con aprobación oficial para trabajadores de más de cuarenta años o no fijos, y para empresas pequeñas y medianas que deseen emprender esa actividad formativa por iniciativa propia. Rouzet *et al.*, «Fiscal Challenges», pág. 42.

19. Lindsay Flynn y Herman Mark Schwartz, «No Exit: Social Reproduction in an Era of Rising Income Inequality», *Politics & Society*, 45, 4, 2017, págs. 471-503.

20. OCDE, *Preventing Ageing Unequally*.

21. Kaare Christensen, Gabriele Doblhammer, Roland Rau y James W. Vaupel, «Ageing Populations: The Challenges Ahead», *Lancet*, 374, 9696, 2009, págs. 1196-1208.

22. La hipótesis del equilibrio dinámico se atribuye a Manton y viene a decir que los incrementos de esperanza de vida se asocian a un número igual de años adicionales vividos sin discapacidad ni mala salud. Véase Kenneth G. Manton, «Changing Concepts of Morbidity and Mortality in the Elderly Population», *Milbank Memorial Fund Quarterly, Health and Society*, 60, 2, 1982, págs. 183-244. Lindgren, en una revisión bibliográfica, descubrió que la experiencia en los países de niveles altos de renta ha tendido a confirmar la hipótesis del envejecimiento saludable. Véase Bjorn Lindgren, «The Rise in Life Expectancy, Health Trends among the Elderly, and the Demand for Care—A Selected Literature Review», NBER Working Papers 22.521, National Bureau of Economic Research, 2016.

23. Procurarse un buen cuidado, incluso en el caso de personas con un menor nivel de necesidades, puede resultar muy costoso para un pensionista en relación con su renta disponible. En los trece países de la OCDE para los que se dispone de datos, 6,5 horas de cuidado profesional a la semana cuestan de media la mitad de la renta disponible media de una persona de más de sesenta y cinco años. Las que tienen más necesidades (es decir, las que necesitan más de cuarenta horas de cuidados semanales) precisarían de media el triple de la renta media disponible de las personas mayores. En esos casos de necesidades agudas, el cuidado institucionalizado puede ser más barato, pero aun así seguiría costando más del doble de la renta disponible media de las personas mayores. Solo las más acomodadas pueden sufragarse con sus ingresos el coste de la atención asistencial a unas necesidades moderadas. El coste de una asistencia domiciliaria profesional de 22,5 horas semanales equivale al 96 % de los ingresos disponibles de alguien situado en el percentil 80 de la distribución de renta, pero es más del doble que la renta disponible de alguien situado en el percentil 20. Véase OCDE, *Preventing Ageing Unequally*, pág. 239.

24. Véase una descripción de esas ineficiencias resultantes de la separación entre la atención social y la sanitaria en el caso británico en Ruth Thorlby, Anna Starling, Catherine Broadbent y Toby Watt, «What's the Problem with Social Care and Why Do We Need to Do Better?», Health Foundation, Institute for Fiscal Studies, King's Fund y Nuffield Trust, 2018.

25. Du Peng, «Long-term Care of Older Persons in China», SDD-SPPS Project Working Paper Series, Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, 2015.

26. Tineke Fokkema, Jenny De Jong Gierveld y Peal A. Dykstra, «Cross-national Differences in Older Adult Loneliness», *Journal of Psychology*, 146, 1-2, 2012, págs. 201-228.

27. En 2013, la probabilidad de que las mujeres de cincuenta o más años de edad en países con niveles bajos de protección social (que son aquellos donde el gasto público en cuidado asistencial a largo plazo no supera el 1 % del PIB) proporcionaran cuidados diarios informales era un 41 % mayor que la de que lo hicieran los hombres de esa misma edad y países. En Estados con niveles altos de protección social (donde el gasto público en cuidado asistencial a largo plazo supera el 2 % del PIB), esa diferencia de probabilidad se reducía hasta el 23 %. Véase OCDE, *Preventing Ageing Unequally*, pág. 246.

28. Las cuidadoras y cuidadores del sector informal sufren un 20 % más de problemas de salud mental que otras personas y también tienen más probabilidades de reducir el número de horas de trabajo remunerado que realizan o de dejar de trabajar por completo. Véase OCDE, *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD Publishing, 2011. Y son las mujeres las que de forma desproporcionada más soportan esos costes, ya que representan entre el 55 y el 70 % de las personas cuidadoras informales en los países de la OCDE. Véase OCDE, *Health at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2015.

29. Duncan Jeffries, «Are Carebots the Solution to the Elderly Care Crisis?», *Hack and Craft*, 13 de febrero de 2019.

30. Junko Saito, Maho Haseda, Airi Amemiya, Daisuke Takagi, Katsunori Kondo y Naoki Kondo, «Community-based Care for Healthy Ageing: Lessons from Japan», *Bulletin of the World Health Organization*, 97, 8, 2019, págs. 570-574.

31. Claire McNeil y Jack Hunter, *The Generation Strain: Collective Solutions to Care in an Ageing Society*, Institute for Public Policy Research, abril de 2014.

32. Véase un muy razonado análisis de estas cuestiones en Atul Gawande, *Being Mortal: Illness, Medicine and What Matters in the End*, Profile, 2015 [trad. cast.: *Ser mortal: La medicina y lo que importa al final*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2015].

33. Eric B. French, Jeremy McCauley, Maria Aragon, Pieter Bakx, Martin Chalkley, Stacey H. Chen, Bent J. Christensen, Hongwei Chuang, Aurelie Côté-Sergent, Mariacristina De Nardi, Elliott Fan, Damien Échevin, Pierre-Yves Geoffard, Christelle Gastaldi-Ménager, Mette Gørtz, Yoko Ibuka, John B. Jones, Malene Kallestrup-Lamb, Martin Karlsson, Tobias J. Klein, Grégoire de Lagasnerie, Pierre-Carl Michaud, Owen O'Donnell, Nigel Rice, Jonathan S. Skinner, Eddy van Doorslaer, Nicolas R. Ziebarth y Elaine Kelly, «End-of-Life Medical Spending in Last Twelve Months of Life Is Lower than Previously Reported», *Health Affairs*, 36, 7, 2017, págs. 1211-1221.

34. Deborah Carr y Elizabeth A. Luth, «Well-Being at the End of Life», *Annual Review of Sociology*, 45, 2019, págs. 515-534.

35. Según una revisión de ciento cincuenta estudios que sumaban una base de casi ochocientos mil sujetos y que se publicaron entre 2011 y 2016, solo un 37 % de los estadounidenses adultos han escrito unas instrucciones anticipadas. Véase Kuldeep N. Yadav, Nicole B. Gabler, Elizabeth Cooney, Saida Kent, Jennifer Kim, Nicole Herbst, Adjoa Mante, Scott D. Halpern y Katherine R. Courtright, «Approximately One in Three US Adults Completes Any Type of Advance Directive For End-of-Life-Care», *Health Affairs (Milwood)*, 36, 7, 2017, págs. 1244-1251. No obstante, esos porcentajes suben hasta el 70 % o más entre adultos de sesenta y cinco o más años de edad, o aquejados de enfermedades terminales, o que han sufrido el fallecimiento reciente de algún ser querido. Véase Deborah Carr y Sara M. Moorman, «End-of-Life Treatment Preferences among Older Adults: An Assessment of Psychosocial Influences», *Sociological Forum*, 24, 4, diciembre de 2009, págs. 754-778; Maria J. Silveira, Scott Y. H. Kim y Kenneth M. Langa, «Advance Directives and Outcomes of Surrogate Decision Making before Death», *New England Journal of Medicine*, 362, 2010, págs. 1211-1218.

36. Benedict Clements, Kamil Dybczak, Vitor Gaspar, Sanjeev Gupta y Mauricio Soto, «The Fiscal Consequences of Shrinking Populations», IMF Staff Discussion Note, octubre de 2015.

37. Noemie Lisack, Rana Sajedi y Gregory Thwaites, «Demographic Trends and the Real Interest Rate», Staff Working Paper 701, Banco de Inglaterra, diciembre de 2017; Carlos Carvalho, Andrea Ferrero y Fernanda Nechio, «Demographics and Real Interest Rates: Inspecting the Mechanism», *European Economic Review*, 88, septiembre de 2016, págs. 208-226.

38. Takako Tsutsi y Naoko Muramatsu, «Care-Needs Certification in the Long-Term Care Insurance System of Japan», *Journal of American Geriatrics Society*, 53, 3, 2005, págs. 522-527.

39. OCDE, *Preventing Ageing Unequally*.

40. Véase una buena exposición de estas cuestiones en Andrew Dilnot, «Final Report on the Commission on Funding of Care and Support», Gobierno del Reino Unido, 2010.

1. Hay otro aspecto a tener en cuenta del contrato social intergeneracional y es el referido a las deudas contraídas en su día con generaciones pasadas por injusticias cometidas entonces, y a la consiguiente necesidad de resarcir a sus descendientes. Los debates sobre las compensaciones por la esclavitud o sobre la restitución de objetos obtenidos por dominio colonial o por efecto de guerras pasadas son ejemplos de ese problema. Aunque trascienda el alcance del tema de este libro, cada vez existe un mayor consenso en torno a la idea de que tratar estas cuestiones con transparencia y actitud receptiva es una parte muy importante de la respuesta que se les debe dar.

2. El Código de Hammurabi de la antigua Mesopotamia permitía que un acreedor obligara a un familiar de su deudor ya muerto a trabajar hasta tres años para él a fin de saldar una deuda heredada, y en la Carta Magna se daba a entender que, en la Inglaterra de la Edad Media, una deuda parental podía ser heredada por los hijos. Y aunque está ilegalizado, el trabajo infantil siervo para saldar deudas se practica todavía en algunas partes del sur de Asia.

3. De media, en los países de la OCDE, la renta de las personas de edades comprendidas entre los sesenta y los sesenta y cuatro años ha aumentado un total de un 13 % más que la de las del grupo de edad de treinta a treinta y cuatro años. Desde mediados de los años ochenta, el riesgo de pobreza se ha desplazado de grupos de más edad a otros más jóvenes en la mayoría de los Estados miembros de la organización. Los pensionistas han quedado relativamente protegidos, salvo en aquellos países más golpeados por la crisis financiera de 2008. Aun así, las personas de más de setenta y cinco años siguen siendo las más vulnerables a la pobreza. OCDE, *Preventing Ageing Unequally*.

4. Fahmida Rahman y Daniel Tomlinson, *Cross Countries: International Comparisons of Intergeneration Trends*, Intergenerational Commission Report, Resolution Foundation, 2018. Para un análisis más amplio de las cuestiones intergeneracionales en el Reino Unido, véase David Willets, *The Pinch: How the Baby Boomers Took Their Children's Future—And Why They Should Give It Back*, Atlantic Books, 2010.

5. Me centraré en la deuda pública, ya que la comparte la sociedad en su conjunto y debe saldarse mediante la recaudación de los impuestos futuros. Las deudas de los hogares, las empresas y el sector financiero son soportadas por particulares y compañías y (en teoría, al menos) son responsabilidad suya. Por supuesto, cuando se producen rescates públicos, esas deudas privadas pueden pasar a engrosar el debe del global de la sociedad.

6. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Special Report: Global Warming of 1.5 °C*, Naciones Unidas, 2018.

7. Partha Dasgupta, *The Dasgupta Review: Independent Review of the Economics of Biodiversity*, informe provisional, Tesoro de Su Majestad, Gobierno del Reino Unido, abril de 2020.

8. Shunsuke Managi y Pushpam Kumar, *Inclusive Wealth Report 2018: Measuring Progress towards Sustainability*, Routledge, 2018.

9. Dasgupta, *The Dasgupta Review*, recuadro 2A.

10. Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987.

11. Robert M. Solow, «Sustainability: An Economist's Perspective», J. Seward Johnson Lecture, Woods Hole Oceanographic Institution, 1991.

12. Véase un útil resumen de estos debates en el capítulo 6 de Nicholas Stern, *Why Are We Waiting? The Logic, Urgency, and Promise of Tackling Climate Change*, MIT Press, 2015. Véase también Axel Grosseries, «Theories of Intergenerational Justice: A Synopsis», *Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society*, 1, 1, mayo de 2008.

13. Para hacerse una idea de lo controvertido que puede llegar a ser este debate, véanse William D. Nordhaus, «A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change», *Journal of Economic Literature*, 45, 3, septiembre de 2007, págs. 686-702, y Graciela Chichilnisky, Peter J. Hammond y Nicholas Stern, «Fundamental Utilitarianism and Intergenerational Equity with Extinction Discounting», *Social Choice and Welfare*, 54, 2020, págs. 397-427. Sobre lo que sí existe consenso es sobre la necesidad de contar con cierta tasa positiva de preferencia temporal para tener en cuenta el riesgo de extinción.

14. Walter Mischel y Ebbe B. Ebbesen, «Attention in Delay of Gratification», *Journal of Personality and Social Psychology*, 16, 2, 1970, págs. 329-337. Ha habido mucho debate posterior sobre si existieron otros factores —como el nivel de renta familiar— que condicionaron también las diferencias de conducta entre los niños.

15. Lewis Carroll, *Through the Looking Glass*, Macmillan, 1871 [trad. cast.: *A través del espejo*, Madrid, Alianza, 1980].

16. J. M. Keynes, «Economic Possibilities for Our Grandchildren», en J. M. Keynes, *Essays in Persuasion*, Palgrave Macmillan, 2010 [trad. cast.: «Las posibilidades económicas de nuestros nietos», en *Las posibilidades económicas de nuestros nietos: Siete* Ensayos de persuasión, Barcelona, Taurus, 2015].

17. Tjalling Koopmans, «Stationary Ordinary Utility and Impatience», *Econometrica*, 28, 7, 1960, págs. 287-309; Tjalling Koopmans, «On the Concept of Optimal Economic Growth», *Pontificiae Academiae Scientiarum Scipta Varia*, 28, reimpreso en Tjalling Koopmans, *The Econometric Approach to Development Planning*, North Holland, 1966; Tjalling Koopmans, «Objectives, Constraints, and Outcomes in Optimal Growth Models», *Econometrica*, 35, 1, 1967, págs. 1-15; Tjalling Koopmans, «Representation of Preference Orderings over Time», en C. B. McGuire y R. Radner (comps.), *Decision and Organization*, North Holland, 1972.

18. Para un análisis completo sobre cómo podría elaborarse un pacto global sobre el clima, véase Nicholas Stern, *Why Are We Waiting?*, MIT Press, 2015.

19. Ishac Diwan y Nemat Shafik, «Investment, Technology and the Global Environment: Towards International Agreement in a World of Disparities», en Patrick Low (comp.), *International Trade and the Environment*, Banco Mundial, 1992.

20. OCDE, «Reforming Agricultural Subsidies to Support Biodiversity in Switzerland», OECD Environment Policy Paper 9, OECD Publishing, 2017; Andrés A. Luis, Michael Thibert, Camilo Lombana Córdoba, Alexander V. Danilenko, George Joseph y Christian Borga-Vega, «Doing More with Less: Smarter Subsidies for Water Supply and Sanitation», Banco Mundial, 2019; David Coady, Ian Parry, Nghia-Piort Le y Baoping Shang, «Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large. An Update Based on Country-Level Estimates», IMF Working Paper, 19, 89, Fondo Monetario Internacional, 2019.

21. Raffael Jovine, *Light to Life: How Photosynthesis Made and Can Save the World*, Octopus Publishing Group, 2021.

22. Este cálculo estimado se basa en una combinación de las cifras de financiación pública de actividades relacionadas con la biodiversidad (67.800 millones de dólares anuales de media entre 2015 y 2017) y ciertas estimaciones de otros flujos financieros más generales dirigidos hacia la biodiversidad (por ejemplo, de instrumentos económicos, de iniciativas filantrópicas y de la llamada inversión de impacto) que los sitúan entre los 10.200 millones y los 23.200 millones de dólares al año. Véase OCDE, «A Comprehensive Overview of Global Biodiversity Finance», OECD Publishing, 2020.

23. Peter Kareiva, Heather Tallis, Taylor H. Ricketts, Gretchen C. Daily y Stephen Polaski, *Natural Capital: The Theory and Practice of Mapping Ecosystem Services*, Oxford University Press, 2011.

24. Ralph Chami, Thomas Cosimano, Connel Fullenkamp y Sena Oztosun, «Nature's Solution to Climate Change», *Finance and Development*, 56, 4, diciembre de 2019, págs. 34-38.

25. Oliver Balch, «Meet the World’s First “Minister for Future Generations”», *Guardian* 2 de marzo de 2019, en <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/02/meet-the-worlds-first-future-generations-commissioner>.

26. «Nicholas Stern Urges World Leaders to Invest in Sustainable Infrastructure during Signing Ceremony for Paris Agreement on Climate Change», comunicado de prensa, Grantham Research Institute, 22 de abril de 2016.

27. Cevat Giray Aksoy, Barry Eichengreen y Orkun Saka, «The Political Scar of Epidemics», *Vox*, 15 de junio de 2020.

28. Achim Goerres, «Why Are Older People More Likely to Vote? The Impact of Ageing on Electoral Turnout in Europe», *British Journal of Politics and International Relations*, 9, 1, 2007, págs. 90-121; Julia Lynch y Mikko Myrskylä, «Always the Third Rail? Pension Income and Policy Preferences in European Democracies», *Comparative Political Studies*, 42,8, 2009, págs. 1068-1109; Clara Sabbagh y Pieter Vanhuysse, «Exploring Attitudes towards the Welfare State: Students' Views in Eight Democracies», *Journal of Social Policy*, 35, 4, octubre de 2006, págs. 607-628; Vincenzo Galasso y Paola Profeta, «How Does Ageing Affect the Welfare State?», *European Journal of Political Economy*, 23, 2, junio de 2007, págs. 554-563; Deborah Fletcher y Lawrence W. Kenny, «The Influence of the Elderly on School Spending in a Median Voter Framework», *Education Finance and Policy*, 3, 3, 2008, págs. 283-315.

29. Tim Vlandas, «Grey Power and the Economy: Aging and Inflation across Advanced Economies», *Comparative Political Studies*, 51, 4, 2018, págs. 514-552.

30. Estoy en deuda con Daniel Pick por haber traído este argumento a mi conocimiento. Matthew Weaver, «Lower Voting Age to Six to Tackle Bias against the Young», *Guardian*, 6 de diciembre de 2018.

31. YouTube, «Dianne Feinstein Rebuffs Young Climate Activists' Call for Green New Deal», 23 de febrero de 2019.

1. John F. Kennedy, discurso en el Independence Hall de Filadelfia el 4 de julio de 1962. Extracto disponible en la Biblioteca y Museo Presidencial John F. Kennedy, <https://www.jfklibrary.org/learn/about-jfk/historic-speeches/address-at-independence-hall>.

2. En fecha más reciente, en septiembre de 2020, más de un millón de personas de un centenar de países participaron en línea en una Cumbre sobre la Interdependencia Mundial para debatir juntas cómo resolver ciertos desafíos comunes. Véase <www.oneshared.world>.

3. Martin Luther King Junior, «A Christmas Sermon on Peace», Massey Lecture Series, Canadian Broadcast Corporation, 1967. Martin Luther King concretó aún más aquella idea: «¿No os habéis parado nunca a pensar que no podéis ir a trabajar cada día sin depender de la mayor parte del resto del mundo? Os levantáis por la mañana y vais al baño y buscáis una esponja, y es un isleño del Pacífico quien os la acerca a la mano. O buscáis una pastilla de jabón y algún francés os la entrega en persona. Y luego vais a la cocina a beberos vuestro café matutino, y es un sudamericano quien lo vierte en vuestra taza. O a lo mejor queréis té, y entonces os lo sirve un chino. O se os apetece un chocolate para desayunar, y quien os prepara la taza es un africano occidental. Y entonces vais a coger la tostada y esta viene de manos de un granjero anglófono y, cómo no, del panadero. Y antes de que terminéis vuestro desayuno de la mañana, ya habéis dependido de más de la mitad del mundo. Así está organizado nuestro universo; esa es su naturaleza interconectada. No vamos a tener paz en la tierra hasta que admitamos esta verdad tan básica: toda la realidad está unida por una estructura interrelacionada».

4. Eric Lonergan y Mark Blyth, *Angrynomics*, Agenda Publishing, 2020; Anne Case y Angus Deaton, *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*, Princeton University Press, 2020 [trad. cast.: *Muertes por desesperación y el futuro del capitalismo*, Barcelona, Deusto, 2020].

5. La convergencia en la distribución ocupacional registrada en Estados Unidos entre 1960 y 2010 explica entre un 20 y un 40 % del crecimiento del producto agregado por persona precisamente debido a la mejor asignación del talento existente a los usos productivos. Véase Chang-Tai Hsieh, Erik Hurst, Charles I. Jones y Peter J. Klenow, «The Allocation of Talent and U.S. Economic Growth», *Econometrica*, 87, 5, septiembre de 2019, págs. 1439-1474.

6. Alex Bell, Raj Chetty, Xavier Jaravel, Neviana Petkova y John Van Reenen, «Who Becomes an Inventor in America? The Importance of Exposure to Innovation», CEP Discussion Paper 1.519, London School of Economics, 2017.

7. Un ejemplo de cómo hacerlo nos lo da la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, de la Organización Internacional del Trabajo, que llama a los gobiernos a comprometerse a poner en marcha una serie de medidas para abordar los problemas causados por el cambio sin precedentes en el mundo laboral. Entre sus diez recomendaciones, están las siete siguientes: (1) establecer una garantía laboral universal que proteja los derechos fundamentales de los trabajadores, comprenda un salario vital adecuado, limite las horas de trabajo y garantice la seguridad y la salud en el lugar de trabajo; (2) garantizar una cobertura universal de protección social desde el nacimiento hasta la vejez que atienda a las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de la vida; (3) reconocer un derecho universal al aprendizaje permanente que permita que las personas adquieran competencias, las perfeccionen y se reciclen profesionalmente; (4) aprovechar el cambio tecnológico para potenciar el trabajo digno, lo que implica la instauración de un sistema de gobernanza internacional de las plataformas digitales de trabajo; (5) incrementar las inversiones en la economía del cuidado asistencial, la economía verde y la economía rural; (6) aplicar un programa transformador y medible para lograr la igualdad de género, y (7) remodelar las estructuras de incentivos empresariales para alentar las inversiones a largo plazo. OIT, *Work for a Brighter Future: Global Commission on the Future of Work*, Organización Internacional del Trabajo, 2019 [trad. cast.: *Trabajar para un futuro más prometedor: Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, Organización Internacional del Trabajo, 2019].

8. Véase una perspectiva antropológica de este fenómeno en David Graeber, *Bullshit Jobs: A Theory*, Allen Lane, 2018 [trad. cast.: *Trabajos de mierda: Una teoría*, Barcelona, Ariel, 2018].

9. Martin Sandbhu, *The Economics of Belonging*, Princeton University Press, 2020, pág. 96.

10. Jaana Remes, James Manyika, Jacques Bughin, Jonathan Woetzel, Jan Mischke y Mekala Krishnan, *Solving the Productivity Puzzle: The Role of Demand and the Promise of Digitization*, McKinsey Global Institute, 2018.

11. Robert Gordon, «US Data: Why Has Economic Growth Slowed When Innovation Appears to Be Accelerating?», NBER Working Paper 24.554, National Bureau of Economic Research, abril de 2018.

12. Remes *et al.*, *Solving the Productivity Puzzle*.

13. Jonathan Tepper, con Denise Hearn, *The Myth of Capitalism: Monopolies and the Death of Competition*, Wiley, 2018 [trad. cast.: *El mito del capitalismo: Los monopolios y la muerte de la competencia*, Barcelona, Roca, 2020].

14. Thomas Philippon, *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*, Belknap Press, 2019.

15. Esteban Ortiz Ospina, «Taxation», publicado en línea en OurWorldInData.org, 2016.

16. Timothy Besley y Torsten Persson, «Why Do Developing Countries Tax so Little?», *Journal of Economic Perspectives*, 28, 4, 2014, págs. 99-120.

17. Banco Mundial, «World Development Report: The Changing Nature of Work», págs. 130-136.

18. En cada país, el peso relativo de los instrumentos reguladores y del gasto es diferente. McKinsey los ha agrupado en tres grandes grupos: (1) países donde la intervención regulatoria en el mercado es alta y donde el gasto público también lo es, como Austria, Bélgica, Francia y los países escandinavos; (2) países donde la intervención es alta y el gasto público, mediano, como Alemania y Países Bajos, y (3) países donde la intervención en el mercado es más baja y el gasto público también es relativamente bajo. En esta última categoría se incluyen Corea del Sur, Estados Unidos, Japón, Reino Unido y Suiza. Con el tiempo, la tendencia apunta a una menor intervención reguladora, a una proporción creciente de trabajadores con situaciones laborales flexibles y a unas prestaciones de jubilación menos generosas, según se señalaba en el capítulo 5. McKinsey, *The Social Contract*.

19. Hay muchos artículos y libros escritos sobre si esa redistribución se organiza mejor cuando las prestaciones universales o cuando son focalizadas. Véase un resumen en D. Gugushvili y T. Laenen, «Twenty Years after Korpi and Palme's "Paradox of Redistribution": What Have We Learned so Far, and Where Should We Take It from Here», SPSW Working Paper 5, Centro de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Católica de Lovaina, 2019.

20. Los tipos marginales máximos del impuesto sobre la renta han caído sobre todo en países como Estados Unidos, donde el 1 % de los perceptores de ingresos capturan el 20 % de la renta antes de impuestos, cuando en 1970 capturaban el 10 %. En Europa y Japón no se ha concentrado tanta renta en el 1 % de principales perceptores. Piketty, Saez y Stantcheva defienden la posibilidad de elevar el tipo impositivo máximo incluso por encima del 80 %, y sostienen que no hay pruebas de que bajándoles los impuestos a los ricos se aumenten la productividad y el crecimiento. Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Stefanie Stantcheva, «Taxing the 1 per Cent: Why the Top Tax Rate May Be over 80 per Cent», *Vox*/Centre for Economic Policy Research, 8 de diciembre de 2011.

21. Arun Advani, Emma Chamberlain y Andy Summers, «Is It Time for a UK Wealth Tax?», Institute for International Inequality (London School of Economics) y Centre for Competitive Advantage in the Global Economy (Universidad de Warwick), 2020.

22. Anthony Atkinson, *Inequality*, Harvard University Press, 2015. De hecho, el Gobierno de Tony Blair partió de esa idea cuando creó el llamado Fondo de la Infancia en 2005, aunque la contribución inicial del Estado de 250 libras por niño o niña fue mucho más modesta de la imaginada en la propuesta original.

23. Thomas Piketty, *Capital and Ideology*, Harvard University Press, 2020 [trad. cast.: *Capital e ideología*, Barcelona, Deusto, 2019].

24. Fatih Guvenen, Gueorgui Kambourov, Burhanettin Kuruscu, Sergio Ocampo Díaz y Daphne Chen, «Use It or Lose It: Efficiency Gains from Wealth Taxation», NBER Working Paper 26.284, National Bureau of Economic Research, 2019. Los autores sostienen que, «cuando se hace tributar la riqueza, además, los empresarios que tienen niveles de patrimonio parecidos pagan una parecida cantidad de impuestos con independencia de su productividad, lo que hace que aumente la base fiscal y desplaza la carga impositiva hacia los empresarios improductivos. Por otra parte, los impuestos sobre la riqueza reducen menos las rentabilidades después de impuestos de los empresarios muy productivos que las de los pocos productivos, lo que genera una respuesta conductual de ahorro que desplaza aún más la distribución de riqueza hacia los más productivos. Por último, la respuesta de equilibrio general de los precios a la acción de los impuestos sobre la riqueza puede enfriar los incentivos al ahorro agregado, pero el efecto de estos tributos en la reasignación sigue yendo en el mismo sentido que los dos primeros efectos señalados. La reasignación resultante incrementa la productividad y el producto agregados».

25. James Hansen, «Environment and Development Challenges: The Imperative of a Carbon Fee and Dividend», en Lucas Bernard y Willi Semmler (comps.), *Oxford Handbook of the Macroeconomics of Global Warming*, Oxford University Press, 2015.

26. Sandbhu, *The Economics of Belonging*, pág. 186.

27. Hansen, «Environment and Development Challenges».

28. Hauser Institute for Civil Society, *The Global Philanthropy Report: Perspectives on the Global Foundation Sector*, Universidad de Harvard y UBS, 2014.

29. Truman Packard, Ugo Gentillini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino e Indhira Santos, *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*, Banco Mundial, 2019, págs. 180-182.

30. Andrew Summers, «Taxing Wealth: An Overview», en Jonathan Bradshaw (comp.), *Let's Talk about Tax*, Institute for Fiscal Studies, 2020.

31. OCDE, «Tax Policy Reforms in the OECD», OCDE, 2016.

32. Daron Acemoglu y Pascual Restrepo, «Secular Stagnation? The Effect of Aging on Economic Growth in the Age of Automation», *American Economic Review*, 107, 5, mayo de 2017, págs. 174-179; Ana Lucia Abeliansky y Klaus Prettner, «Automation and Demographic Change», GLO Discussion Paper 518, Global Labor Organization, 2020.

33. Daron Acemoglu, Andrea Manera y Pascual Restrepo, «Does the US Tax Code Favor Automation?», preparado para el Congreso de Primavera de 2020 de la Brookings Institution, 6 de abril de 2020.

34. Packard *et al.*, *Protecting All*, págs. 209-210.

35. Rui Costa, Nikhil Datta, Stephen Machin y Sandra McNally, «Investing in People: The Case for Human Capital Tax Credits», CEP Industrial Strategy Working Paper, London School of Economics, febrero de 2018.

36. Katarzyna Bilicka, «Comparing UK Tax Returns of Foreign Multinationals to Matched Domestic Firms», *American Economic Review*, agosto de 2019.

37. Tabby Kinder y Emma Agyemang, «It Is a Matter of Fairness: Squeezing More Tax from Multinationals», *Financial Times*, 8 de julio de 2020.

38. Ernesto Crivelli, Ruud A. de Mooij y Michael Keen, «Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries», IMF Working Paper 15/118, Fondo Monetario Internacional, 2015.

39. La cifra estimada de los 8,7 billones de dólares es de Gabriel Zucman, «How Corporations and the Wealthy Evade Taxes», *New York Times*, 10 de noviembre de 2017, mientras que la de los 36 billones es de James S. Henry, «Taxing Tax Havens», *Foreign Affairs*, 12 de abril de 2016.

40. Las cifras estimadas de las ganancias potenciales son considerables. Los ingresos por el impuesto de sociedades podrían subir entre un 18 y un 28 % en los países europeos más grandes, y un 14 % en Estados Unidos (es decir, en torno a un 0,5 % del PIB). Thomas R. Tørsløv, Ludvig S. Wier y Gabriel Zucman, «The Missing Profits of Nations», NBER Working Paper 24.701, National Bureau of Economic Research, agosto de 2018.

41. OCDE, «OECD Presents Outputs of OECD/G20 BEPS Project for Discussion at G20 Finance Ministers Meeting», OCDE, 2015, <www.oecd.org/tax/beps-2015-final-reports-htm>.

42. Véase, por ejemplo, el comunicado sobre gobernanza corporativa presentado por la Business Roundtable, un grupo de directores generales de grandes empresas estadounidenses, en agosto de 2019.

43. Colin Mayer, *Prosperity: Better Business Makes the Greater Good*, Oxford University Press, 2019.

44. Se ha escrito muchísimo sobre el mejor rendimiento relativo de los Estados democráticos que el de los autoritarios. Acemoglu *et al.* estudian esa diferencia de resultados en toda una serie de políticas redistributivas (Daron Acemoglu, Georgy Egorov y Konstantin Sonin, «Political Economy in a Changing World», *Journal of Political Economy*, 123, 5 julio de 2015). Harding y Stasavage estudian la provisión de un conjunto de servicios públicos en diferentes países de África (Robin Harding y David Stasavage, «What Democracy Does (and Doesn't Do) for Basic Services: School Fees, School Inputs, and African Elections», *Journal of Politics*, 76, 1, enero de 2014). Besley y Kudamatsu detectan una fuerte correlación entre esperanza de vida, mortalidad infantil y democracia (Timothy J. Besley y Masayuki Kudamatsu, «Making Democracy Work», CEPR Discussion Paper DP6371, 2008). De toda esta literatura especializada se hace un buen resumen en Tim Besley, «State Capacity, Reciprocity and the Social Contract», *Econometrica*, 88, 4, julio de 2020.

45. Besley y Kudamatsu, «Making Democracy Work».

46. Amartya Sen, *Development as Freedom* (*Democracia y desarrollo*, Barcelona, Planeta, 2000).

47. El análisis realizado por George Ward demuestra que el bienestar subjetivo es un sólido predictor de los resultados electorales cuando se controla el efecto de los indicadores macroeconómicos y de diversos determinantes demográficos y partidistas de la satisfacción de los individuos con la vida. La magnitud de la relación es apreciable: un cambio de una desviación estándar en el nivel de bienestar subjetivo declarado por los propios individuos se asocia a, aproximadamente, un cambio de 8,5 puntos porcentuales en el porcentaje de votos conseguido por la coalición gobernante. Esto contrasta con el efecto (menor) de los avances en nivel de renta, pues una variación de una desviación estándar en el índice de crecimiento económico en año electoral se asocia a un cambio de 4,5 puntos porcentuales en el porcentaje de votos obtenido por el partido gobernante, mientras que una variación de una desviación estándar en la tasa de desempleo a lo largo del tiempo viene a predecir un cambio de unos 3,5 puntos porcentuales en el apoyo electoral. George Ward, «Is Happiness a Predictor of Election Results?», London School of Economics Centre for Economic Performance Discussion Paper 1.343, abril de 2015.

48. Estonia viene usando el voto por internet desde 2005 y ha experimentado un crecimiento sostenido de la participación electoral y de la proporción del electorado que opta por votar en línea. Ha habido allí también, claro está, mucho debate a propósito de los riesgos de fraude y manipulación, pero el sistema ha ido mejorando con el tiempo. Véase Comisión Europea, «Estonian Internet Voting», <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/2019/07/29/Estonian+Internet+voting>, 29 de julio de 2019. Para una visión más crítica, véase Travis Finkenauer, Zakir Durumeric, Jason Kitcat, Harri Hursti, Margaret MacAlpine y J. Alex Halderman, «Security Analysis of the Estonian Internet Voting System», Universidad de Michigan y Open Rights Group, noviembre de 2014.

49. Torben Iversen y David Soskice, «Democratic Limits to Redistribution: Inclusionary versus Exclusionary Coalitions in the Knowledge Economy», *World Politics*, 67, 2, abril de 2015, págs. 185-225.

50. Luis Catao y Maurice Obstfeld (comps.), *Meeting Globalization's Challenges: Policies to Make Trade Work for All*, Princeton University Press, 2019, pág. 21. Véase también su interesante análisis de la relación entre ideologías políticas y política comercial en las págs. 30-34.

51. Acemoglu y Robinson, *Why Nations Fail*, págs. 96-101.

52. Ibídem, págs. 96-123.

53. Michele Belot, Syngjoo Choi, Egon Tripodi, Eline van den Broek Altenburg, Julian C. Jamison y Nicholas W. Papageorge, «Unequal Consequences of Covid-19 across Age and Income: Representative Evidence from Six Countries», *Covid Economics*, 38, 16 de julio de 2020, págs. 196-217.

54. Alison Andrew, Sarah Cattan, Monica Costa Dias, Christine Farquharson, Lucy Kraftman, Sonya Krutikova, Angus Phimister y Almudena Sevilla, «The Gendered Division of Paid and Domestic Work under Lockdown», *Covid Economics*, 39, 23 de julio de 2020, págs. 109-138.

55. William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, Oficina de Publicaciones de Su Majestad, 1942 [trad. cast.: *Las bases de la seguridad social*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1946].

Lo que nos debemos unos a otros
Minouche Shafik

Título original: *What We Owe Each Other*
Publicado originalmente en inglés por The Bodley Head, un sello editorial de Vintage

Paidós es un sello editorial de Editorial Planeta, S. A.
Av. Diagonal, 662-664, 08034 Barcelona (España)
www.planetadelibros.com

Primera edición en libro electrónico (epub): enero de 2022

ISBN: 978-84-493-3912-7 (epub)

Conversión a libro electrónico: Realización Planeta

Minouche Shafik

Lo que nos debemos unos a otros

Un nuevo contrato social

PAIDÓS Estado y Sociedad